

Analisis CSIS

Penguatan dan Modal Sosial Masyarakat

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Beralihlah Indonesia: Sebuah Catatan Politik
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Perkembangan Ekonomi Makro: Stabil dan Cukup Menjanjikan

ARTIKEL

- ❑ Modal Sosial, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal
- ❑ Konflik dan Pembangunan Politik
- ❑ Diplomasi Publik
- ❑ Upaya Memperkuat Stabilitas Moneter dan Perbankan
- ❑ Krisis dan *Underground Economy* di Indonesia

DOKUMEN

- ❑ Kerja Sama ASEAN, ASEAN + 3, ASEAN - Uni Eropa dan APEC

ISSN 1829-5908



9 771829 590805



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Dewan Redaksi

Redaksi Pelaksana

Dokumentasi

STT

ISSN

Medelina K. Hendytio

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Julius A. Mulyadi

Faustinus Andrea

SK Menpen Ri No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

1829-5908

Analisis CSIS

ISSN 1829-5908

Vol. 33, No. 3, September 2004

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

264 - 265

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Beralihlah Indonesia: Sebuah Catatan Politik
Indra J. Piliang
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Perkembangan Ekonomi Makro: Stabil dan Cukup Menjanjikan
Tim Departemen Ekonomi CSIS

266 - 280

281 - 298

ARTIKEL

- ❑ *Modal Sosial, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal*
Sutoro Eko
- ❑ *Konflik dan Pembangunan Politik*
Leo Agustino
- ❑ *Diplomasi Publik*
Sukawarsini Djelantik
- ❑ *Upaya Memperkuat Stabilitas Moneter dan Perbankan*
Agus Eko Nugroho
- ❑ *Krisis dan Underground Economy di Indonesia*
Aloysius Gunadi Brata

299 - 326

327 - 351

352 - 366

367 - 386

387 - 396

DOKUMEN

- ❑ *Kerja Sama ASEAN, ASEAN + 3, ASEAN – Uni Eropa dan APEC*
Faustinus Andrea

397 - 409

PENGANTAR REDAKSI

SELAIN beberapa upaya yang mendorong perubahan dalam masyarakat, sebetulnya periode reformasi dan proses demokratisasi yang sedang dijalankan belum mendatangkan banyak hasil. Kegagalan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, konflik di beberapa daerah, ketidakpuasan masyarakat terhadap struktur kekuasaan, pelanggaran hukum serta praktek-praktek ekonomi ilegal adalah beberapa contoh bentuk kegagalan yang terjadi. Penguatan dan Modal Sosial Masyarakat yang dijadikan tema Analisis ini, diajukan untuk menjadi alternatif pemikiran, di mana kemampuan dan modal sosial masyarakat digunakan untuk menopang serta membantu ketidakmampuan atau lemahnya peran pemerintah dalam upaya-upaya pembangunan.

Tulisan pertama oleh *Sutoro Eko* membahas tentang tumbuhnya dan peran sosial masyarakat dalam mendorong pelaksanaan demokrasi lokal, terutama dalam menciptakan ruang bagi kemitraan antara masyarakat dan pemerintah. Modal sosial masyarakat dalam bentuk organisasi dan jaringan diperlukan untuk menjaga akuntabilitas dan transparansi, khususnya terhadap pemerintah di tingkat lokal. Peran masyarakat dalam menekan konflik dan agresivitas yang selama ini menunjukkan sisi anarkis dari reformasi akan dibahas oleh *Leo Agustino*. Peran masyarakat dalam konteks tulisan tersebut adalah sumbangannya dalam membangun semangat dan sikap umum terhadap persamaan, dibangunnya komunikasi atau dialog demokrasi di antara warga masyarakat.

Sukawarsini Djelantik membahas tentang perlunya melibatkan aktor-aktor di luar negara dalam suatu diplomasi untuk mendukung keberhasilan diplomasi pemerintah. Kegagalan diplomasi jalur pertama yang dilakukan oleh pemerintah dalam masalah Timor Timur dijelaskan sebagai suatu kasus yang tidak melibatkan diplomasi publik. Pembentukan opini publik dan jaringan non-pemerintah untuk mengemukakan pandangan-pandangan Indonesia, dilihat sebagai cara yang cukup efisien dan diperlukan untuk mendukung perjuangan kepentingan pemerintah yang dilakukan melalui jalur pertama.

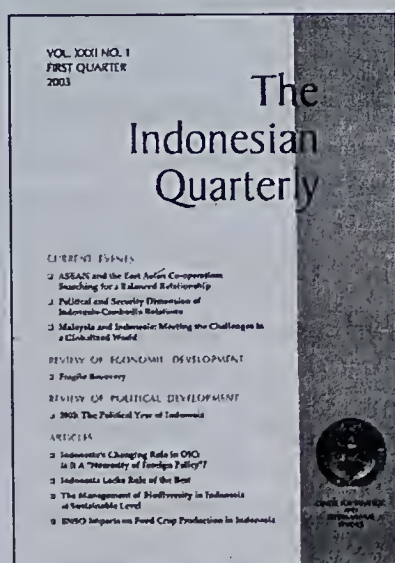
Dalam membahas perbaikan kinerja perbankan sebagai upaya memperkuat stabilitas moneter dan perbankan, *Agus Eko Nugroho* menyatakan bahwa kinerja perbankan masih rendah akibat kelemahan dalam menjalankan fungsi intermediasi dana. Oleh karena itu, perlu diberikan insentif kepada bank agar berperilaku hati-hati serta mampu mengontrol risiko sendiri. *Aloysius Gunadi Brata* menyoroti semakin berkembangnya ekonomi ilegal atau ekonomi non-formal dalam masa krisis. Hal ini terutama karena buruknya *governance* dan penegakan hukum sebagaimana terlihat semakin parahnya korupsi, penyelundupan ataupun bentuk-bentuk kejahatan ekonomi lainnya. Kegiatan ekonomi *underground* atau non-formal yang terkadang tersembunyi atau tidak legal, tidak tercatat dalam

perhitungan pendapatan sehingga membuat kegiatan ini seolah tidak mempunyai kontribusi apa pun pada pendapatan nasional.

Bagian terakhir adalah dokumentasi yang merupakan ringkasan berita tentang berbagai kegiatan ASEAN yang disusun oleh *Faustinus Andrea*. Jika dilihat dari konsep rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN (ASG), tampak bahwa yang menjadi isu penting dalam agenda sidang adalah isu-isu pembangunan politik, pencegahan konflik, dan pembangunan perdamaian. Isu-isu ini mempunyai dimensi yang cukup berat untuk ditangani. Oleh karena itu rencana aksi ASC harus diinkorporasikan ke dalam *platform* yang jelas dan memuat visi tentang ASC dalam *time frame* yang disepakati.

September 2004

REDAKSI



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events;
- ☐ Review of Political Development;
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Beralihlah Indonesia: Sebuah Catatan Politik

Indra J. Piliang

PENDAHULUAN

PERKEMBANGAN politik sepanjang bulan Juli-September 2004 menandakan titik-titik perubahan yang berlangsung dalam suasana aman. Tema besar dari perubahan itu adalah pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Lompatan metode demokrasi ini memberikan banyak pelajaran kepada masyarakat Indonesia, termasuk juga kepada partai-partai politik, kalangan bisnis dan dunia internasional. Dalam fase ini pula terjadi proses peralihan kekuasaan tanpa harus melewati tragedi-demi tragedi kebangsaan.

Tentu, di tengah himpitan persoalan-persoalan sosial dan ekonomi, masih terdapat berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan pemilihan umum kali ini. Sifat-sifat buruk dari manusia Indonesia juga terus terhampar, seperti penyelewengan dana pemerintah, korupsi, manipulasi data, sam-

pai *money politics*. Keseluruhan persoalan itu menunjukkan betapa tidak mudahnya mencapai kehidupan yang lebih demokratis, di tengah kekurangan di banyak sektor. Namun, satu hal yang pasti adalah mulai tertatanya dengan baik mekanisme pergantian kekuasaan, baik di legislatif, maupun eksekutif.

Tulisan ini hendak memfokuskan diri kepada proses pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung, berikut implikasinya kepada sistem ketatanegaraan. Berbagai kejutan terjadi dalam proses pemilihan umum ini, antara lain bertahannya popularitas yang dicapai oleh Susilo Bambang Yudhoyono, sekalipun mendapatkan tantangan yang serius. Hal-hal lain yang dibahas dalam tulisan ini adalah: (1) Peserta Pemilu 5 Juli 2004; (2) Hasil Pemilu 5 Juli 2004; (3) Koalisi menjelang Pemilu 20 September 2004; (4) Hasil Pemilu 20 September; dan (5) Catatan atas pemerintahan terpilih.

PEMILU PUTARAN PERTAMA (5 JULI 2004)

Berdasarkan hasil verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), peserta Pemilu 5 Juli adalah sebagaimana tampak dalam Tabel 1.

Pasangan Abdurrahman Wahid – Marwah Daud Ibrahim dinyatakan tidak lulus, karena Abdurrahman Wahid bagi KPU dianggap tidak memenuhi syarat kesehatan untuk menjadi presiden. Abdurrahman Wahid akhirnya memutuskan untuk menjadi golongan putih, sembari terus mempertanyakan dan mempersoalkan alasan KPU menyatakan ketidaklolosannya. Justru dengan posisinya yang tidak lolos untuk menjadi kontestan pemilu menyebabkan Abdurrahman Wahid lebih bebas melakukan manuver-manuver politik.

Keputusan KPU itu memberikan gambaran yang semakin jelas tentang peta koalisi parpol dalam per-

saingan pemilihan presiden dan wakil presiden. *Pertama*, pasangan Mega-Hasyim merupakan representasi koalisi kekuatan nasionalis-sekuler dan nasionalis-religius. Koalisi pasangan ini terutama didukung oleh PDIP, PDS yang memiliki basis massa non-muslim terutama di luar Pulau Jawa, serta sejumlah kalangan ulama NU (Nahdlatul Ulama) yang mempunyai pondok-pondok pesantren. Pasangan ini mewakili kepentingan politik aliran, sekaligus perkawinan politik di antara sejumlah politisi senior yang berada di sekeliling Mega.

Kedua, pasangan SBY–Kalla yang lebih merupakan representasi nasionalis-sekuler dengan mengakomodasi sentimen Jawa dan Luar Jawa. Pasangan ini didukung oleh PD, PKPI (Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia), PBB, serta sejumlah kalangan politisi PG yang tergabung dalam faksi Iramasuka (Irian Jaya, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan), serta ka-

Tabel 1

PESERTA PEMILU PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN 2004

No.	Nama Pasangan Calon Presiden/ Wakil Presiden	Partai Politik Pendukung
1.	Wiranto–Solahuddin Wahid	Partai Golkar (PG) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
2.	Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Damai Sejahtera (PDS)
3.	Amien Rais – Siswono Yudhohusodo	Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
4.	Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)– Jusuf Kalla	Partai Demokrat (PD) dan Partai Bulan Bintang (PBB)
5.	Hamzah Haz – Agum Gumelar	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

langan purnawirawan TNI. Pasangan ini memanfaatkan popularitas SBY, sekaligus Kalla, baik selama menjadi menteri semasa pemerintahan Gus Dur, maupun Mega.

Ketiga, pasangan Wiranto–Wahid yang merupakan representasi kekuatan nasionalis-sekuler dan nasionalis-religius. Pasangan ini didukung oleh PG, PPDK (Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan), PKPB (Partai Karya Peduli Bangsa), PKB serta sejumlah ulama NU dan kalangan purnawirawan TNI. Pasangan ini lahir dari perkawinan kepentingan parpol-parpol yang kehilangan figur dominan di dalam tubuhnya sendiri. Pada dasarnya, Wiranto–Wahid merupakan “unsur luar” dari parpol-parpol yang mencalonkan keduanya.

Keempat, pasangan Amien–Siswono yang merupakan representasi kekuatan nasionalis religius dan nasionalis-sekuler. Pasangan ini didukung oleh PAN, PBR (partai Bintang Reformasi) dan parpol-parpol yang gagal untuk meraih *threshold* dalam pemilu April yang lalu, seperti: PNI Marhaenisme, PBSO (Partai Buruh Sosial Demokrat), PNBK (Partai Nasional Banteng Kemerdekaan), Partai Merdeka, dan PSI (Partai Sarikat Indonesia), serta didukung oleh elemen Muhammadiyah, organisasi Islam yang memiliki basis massa yang besar, umumnya di daerah perkotaan. PKS akhirnya juga mendukung pasangan ini.

Kelima, pasangan Hamzah–Agum yang merupakan representasi koalisi kekuatan nasionalis-religius dan na-

sionalis-sekuler. Pasangan ini terutama didukung oleh PPP. Pasangan ini paling lambat dibentuk, sehingga terkesan hanya sebagai unsur pelengkap dalam pemilu presiden dan wakil presiden ini.

Dari kelima pasang kontestan, hanya Megawati, Amien Rais dan Hamzah Haz yang menjadi ketua umum dalam tubuh partai politiknya masing-masing. Tiga orang lainnya adalah purnawirawan militer, yakni Wiranto, Susilo Bambang Yudhoyono dan Agum Gumelar. Jusuf Kalla masih menjabat sebagai salah seorang anggota Dewan Penasihat Partai Golkar. Sementara Siswono Yudhohusodo dikenal sebagai mantan birokrat rezim Soeharto dan pengusaha nasional. Selebihnya, Hasyim Muzadi dan Solahuddin Wahid yang tidak bisa dilepaskan dari Nahdlatul Ulama. Hasyim adalah Ketua Umum Pengurus Besar NU, sementara Solahuddin adalah adik kandung mantan Presiden Abdurrahman Wahid.

Kristalisasi dukungan dari parpol-parpol yang mendapatkan kursi legislatif dalam Pemilu 5 April 2004 lalu juga sudah terjadi. Secara hipotetis, pasangan Wiranto–Wahid akan didukung oleh 187 kursi (PG, PKB, PPDK dan PKPB), pasangan Mega–Hasyim didukung 121 kursi (PDI Perjuangan dan PDS), pasangan Amien–Siswono didukung 115 kursi (PAN, PKS, PBR, Partai Pelopor, PNI–Marhaen, Partai Penegak Demokrasi Indonesia/PPDI, dan PNBK), pasangan SBY–Kalla didukung 69 kursi (PD,

PBB dan PKPI), dan pasangan Hamzah–Agum didukung 58 kursi (PPP). Tentu catatan ini hanya bisa diberikan untuk putaran kedua, karena bisa jadi pasangan yang kalah dalam putaran pertama memberikan dukungannya kepada salah satu dari dua pasangan yang maju ke putaran kedua.

Di sinilah letak dilemanya ketika masing-masing pasangan mempunyai ambisi untuk menang dalam putaran pertama, karena siapapun yang menang tidak mempunyai dukungan signifikan di parlemen. Sekalipun mendapatkan *popular votes* yang signifikan, kenyataannya tidak banyak membantu bagi “aksi pembantaian” pemerintahan oleh politisi dalam sidang-sidang DPR, baik sidang fraksi atau komisi, termasuk dalam panitia anggaran yang menentukan alokasi anggaran.

Dengan komposisi kursi yang seperti itu pula, masing-masing kontestan sebetulnya mempunyai peluang sama untuk maju pada putaran kedua, lantas mendapatkan dukungan dari minimal dua pasangan lain yang kalah pada putaran pertama. Skenario adanya parpol oposisi yang relatif lebih kuat di parlemen dari era sebelumnya juga menjadi masuk akal, terutama apabila yang melakukan itu satu atau lebih parpol-parpol papan atas.

Proses pencalonan presiden telah mendorong koalisi dan dinamika parpol, meskipun koalisi parpol itu masih relatif rentan karena koalisi itu

umumnya dibangun untuk kepentingan memobilisasi dukungan dalam pemilihan presiden dengan mengedepankan pesona figur elite daripada *platform* dan program parpol. Tidak satu pun dokumen koalisi yang disebarakan kepada masyarakat pemilih, sehingga walaupun ada kerja sama antarpol, sifatnya sangat tertutup.

Liberalisasi politik yang membuka kompetisi dalam proses pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat itu, justru memperkuat kemungkinan bahwa pemilu presiden akan ditempuh dalam dua kali putaran, yaitu pada 5 Juli 2004 dan 20 September 2004. Namun, kompetisi yang relatif “sempurna” dalam proses pemilihan presiden itu tidak selalu otomatis memberikan jaminan terhadap perubahan politik yang mendasar bagi Indonesia setidaknya dalam lima tahun mendatang, khususnya dalam pemberantasan korupsi, penegakan hukum dan perlindungan HAM. Figur-figur dalam pasangan calon itu memiliki *track record* yang mengecewakan khususnya dalam menegakkan komitmen ketiga isu besar itu.

Salah satu isu yang menarik dari fenomena proses pencalonan presiden itu adalah tampilnya figur-figur yang berlatar-belakang militer, yaitu: Wiranto yang dicalonkan oleh PG, SBY yang dicalonkan oleh PD, dan Agum Gumelar yang dicalonkan oleh PPP. Duet Wiranto–Wahid juga merupakan fenomena yang menarik, mengingat sejumlah perbedaan perjalanan hidup dan karier keduanya. Wiranto memi-

liki catatan yang buruk terhadap dugaan berbagai pelanggaran HAM selama rezim Soeharto berkuasa. Wahid merupakan salah satu tokoh yang selama ini dikenal memiliki komitmen yang kuat dalam penegakan HAM, serta memeriksa kasus-kasus pelanggaran HAM, termasuk terhadap Wiranto. Selain sebagai salah satu tokoh yang berpengaruh di kalangan NU, Wahid juga adik *the former president* Abdurrahman Wahid, juga menjabat sebagai Wakil Ketua Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).

Fenomena kesediaan Wahid untuk berpasangan dengan Wiranto dalam pencalonan itu mengundang sejumlah pertanyaan yang mendasar, yaitu motivasi kesediaan Wahid menerima pinangan Wiranto. Terlihat sekali dominannya ambisi ke arah kekuasaan, terutama mewakili komunitas Islam tradisional pasca tersingkirnya Gus Dur dari kursi kepresidenannya dulu. Pandangan untuk lebih mengedepankan peran di pemerintahan ini berkembang pesat di kalangan tokoh-tokoh bangsa, sehingga menimbulkan kurangnya peran mereka di luar pemerintahan, sebut saja di lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan.

Sekalipun aksi-aksi antimiliterisme menguat, pengaruh tekanan politik (*political pressure*) yang dominan justru dialami oleh Wiranto. Namun, bukan berarti SBY tidak mendapatkan kerugian dari aksi-aksi itu, mengingat selama ini SBY banyak mendampingi Wiranto selama aktif di tubuh militer,

terutama menjelang masa-masa akhir rezim Soeharto. Pelan-pelan masyarakat Indonesia mulai mengingat kembali pengalaman traumatis selama hidup di bawah kendali supremasi militer, terutama yang tinggal di perkotaan. Pertanyaan-pertanyaan kritis terus diajukan, termasuk kepada Agum yang mencoba menampilkan sisi politik berbeda dengan dua capres yang berasal dari lingkungan pendidikan militer lainnya.

KAMPANYE NAN SEPI

Kampanye pemilihan presiden yang berlangsung selama bulan Juni 2004 berbeda dengan suasana kampanye pemilihan anggota legislatif pada bulan Maret 2004. Perbedaan itu terutama tampak dari sifat dan eskalasi mobilisasi dukungan publik. Kampanye legislatif, khususnya bagi anggota DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), ditandai oleh luasnya mobilisasi massa, serta kentalnya penggunaan simbol atau sentimen partai politik. Aktor-aktor politik yang saling bersaing dalam kampanye legislatif relatif lebih efektif memanfaatkan sentimen partai politik untuk meraih dukungan. Bendera-bendera partai politik berkibar meriah dalam panggung-panggung kampanye, jalanan, dan rumah-rumah penduduk.

Sebaliknya, dalam kampanye pemilihan presiden manuver aktor-aktor yang saling bersaing relatif tidak lagi efektif dalam membawa simbol-simbol partai politik. Kontestan pemilihan presiden juga tidak mampu memobil-

isasi dukungan yang bersifat massal. Padahal, pasangan calon presiden dan calon wakil presiden itu diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang sudah dipastikan memiliki basis dukungan massa. Dapat diartikan betapa masyarakat mulai mengalami kejenuhan dalam melihat perkembangan situasi politik. Masyarakat lebih mengandalkan liputan media, terutama media elektronik, untuk mengetahui perkembangan isu-isu kampanye.

Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat merupakan peristiwa yang pertama kali dalam sejarah politik Indonesia. Akibatnya, berbagai persoalan muncul ke permukaan selama kampanye, seperti adanya fatwa tentang larangan untuk memilih presiden perempuan, pemecatan sejumlah pengurus partai politik yang mendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden di luar rekomendasi partai politiknya, gagasan untuk mengungkap kembali peristiwa masa lalu yang terkait dengan salah satu calon presiden, sampai tuduhan penggunaan propaganda hitam yang mendiskreditkan kandidat tertentu. Beragam peristiwa politik itu menunjukkan potret dari keterbukaan politik yang sudah berjalan. Masyarakat menjadi terbiasa dengan perbedaan pendapat menyangkut kandidat pilihannya.

Sekalipun sejumlah pihak menyalir tentang adanya kampanye negatif dan propaganda hitam dalam proses pemilihan calon presiden dan

wakil presiden putaran pertama, namun sebagian besar kampanye berjalan tenang. Isu-isu negatif hanya berlangsung di kalangan terbatas, terutama lewat suara sejumlah elite politik, sehingga tidak menjadi ajang untuk saling mendiskreditkan pihak lain di kalangan masyarakat bawah. Kalaupun terdapat selebaran di tengah-tengah masyarakat, tidak sampai menimbulkan konflik vertikal dan horizontal. Kedewasaan politik masyarakat sudah mendekati aras yang sempurna, sehingga bangsa dan negara Indonesia sudah dalam posisi tepat menuju konsolidasi demokrasi.

Begitu juga dengan perdebatan yang dilakukan oleh masing-masing kandidat di sejumlah televisi, universitas atau forum-forum lainnya, pada kenyataannya tidak mampu menjadi konsumsi publik secara luas. Kalangan yang menaruh perhatian kepada debat-debat ini terbatas sekali, yakni pendukung capres-cawapres bersangkutan, mahasiswa, akademisi, pers dan kelas menengah perkotaan. Materi perdebatan sebagian besar bersifat normatif dan teoretis, terutama berisi janji-janji peningkatan kesejahteraan rakyat, penanggulangan korupsi, penghapusan biaya pendidikan, sampai reformasi hubungan sipil-militer.

Dampak kampanye terbesar akhirnya terjadi dalam iklan-iklan di media massa, terutama televisi. Sebagian besar iklan itu digarap sebagai iklan komersial semata oleh biro-biro iklan terkenal. Pasangan capres-cawa-

pres ditampilkan sebagai ikon utama untuk meraih dukungan. Pengaruh iklan semacam ini terutama ke kalangan ibu-ibu rumah tangga, begitu juga kalangan penonton yang banyak menghabiskan waktunya di depan televisi akibat luasnya pengangguran. Kalangan pemilih pemula juga menjadi sasaran dari iklan-iklan kampanye ini. Signifikannya jumlah pemilih dari kalangan penonton televisi menyebabkan artikulasi kepentingan politik masing-masing kandidat menjadi kurang meyakinkan. Mereka akhirnya hanya mengusung slogan, sosok, tarian dan nyanyian.

Program masing-masing calon presiden dan wakil presiden juga kurang disampaikan dengan baik. Jarang terjadi dialog programatis. Kalau pun terjadi apa yang disebut "debat kandidat" yang diselenggarakan oleh KPU, pada kenyataannya tidaklah berlangsung dengan sengit perdebatan antarkandidat. Justru yang terjadi hanyalah proses tanya jawab antara panelis dengan kandidat. Pihak di luar KPU yang mengajukan undangan untuk debat kandidat hanya berhasil mendatangkan calon wakil presiden. Jarang sekali calon presidennya yang hadir. Yang paling sering bertemu adalah SBY dengan Amien Rais dan kadang-kadang Wiranto. Megawati dan Hamzah Haz adalah dua calon presiden yang paling jarang datang dalam debat-debat capres.

Catatan penting lainnya seputar kampanye adalah tidak bekerjanya

partai-partai politik sebagai mesin politik yang efektif. Fungsionaris dan anggota partai-partai politik terlihat seperti kelelahan menghadapi kampanye legislatif, sehingga kehabisan energi ketika kampanye eksekutif diadakan. Hanya sejumlah pimpinan partai politik yang terlihat aktif mengikuti kampanye. Di sejumlah daerah, tim kampanye masing-masing kandidat malah tidak mengadakan kampanye terbuka sama sekali. Bahkan di Jakarta sekalipun, kampanye yang tak dihadiri oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden berlangsung sepi.

HASIL PEMILU PUTARAN PERTAMA

Dari berbagai lembaga jajak pendapat sebelum pemilihan, jelas terlihat pemenang pemilu putaran pertama tanggal 5 Juli adalah pasangan SBY-Jusuf Kalla, diikuti dengan Mega-Hasyim, Wiranto-Wahid, Amien-Siswono, dan Hamzah-Agum. Hasil jajak pendapat itu ternyata tepat. Kemenangan SBY-JK lebih didukung oleh figur SBY yang kuat terbangun selama putaran kampanye. Sementara Mega-Hasyim ditopang oleh popularitas Mega yang tinggi di kalangan rakyat Indonesia, karena kehadirannya selama tiga tahun ini sebagai presiden.

Dari sisi penyelenggaraan, masih terdapat sejumlah kelemahan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), termasuk juga pelanggaran yang dilakukan oleh peserta

pemilu dan partai-partai politik pendukungnya. Minimal, pasca pemilihan, terdapat empat masalah utama yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, terutama berkaitan dengan kinerja KPU, yakni: *Pertama*, pengumuman KPU tentang perlunya penghitungan suara ulang terhadap kertas suara yang terlipat, sehingga tembus ke depan ketika dicoblos, beberapa jam setelah penghitungan suara dimulai atau selesai. Keputusan ini menjadi pangkal dari reaksi pasangan kandidat presiden dan wakil presiden serta tim suksesnya, bahkan sampai hari pengumuman hasil resmi oleh KPU tanggal 26 Juli 2004.

Kedua, protes atas penggunaan Teknologi Informasi (TI) berbasis internet untuk mengumumkan perkembangan perolehan suara oleh KPU. Pengumuman ini dianggap menyalahi aturan undang-undang dan potensial diselewengkan oleh petugas-petugas data *entry* di tingkat kecamatan. Kubu pasangan capres Wiranto-Wahid dan Amien-Siswono paling sering melakukan kritik atas penggunaan sistem TI ini. Penggunaan sistem TI ini juga mahal, sekalipun tidak bisa dijadikan sebagai alat perhitungan yang sah, karena tidak ada dalam ketentuan UU. Hasil penghitungan yang sah dan resmi adalah dengan penghitungan manual.

Ketiga, terjadinya mobilisasi pemilihan tanpa kartu pemilih di Pondok Pesantren Al-Zaitun, Indramayu, Jawa Barat. Pasangan Wiranto-Solahuddin Wahid menang mutlak di sana. Na-

mun KPU akhirnya memutuskan penghitungan suara ulang di Al-Zaitun, namun tidak satu pemilih pun yang datang. Mobilisasi ini juga menggunakan kendaraan milik TNI, sekalipun dalam status disewakan.

Keempat, beredarnya *video compact disk* (VCD) yang berisikan rekaman pengarahannya yang dilakukan oleh Kepala Polisi Wilayah (Kapolwil) Banyumas, Komisaris Besar A.A. Maparessa, di lingkungan Polisi Sektor (Polsek) Banjarnegara, Jawa Tengah. Dalam rekaman itu terlihat keberpihakan Kapolwil terhadap pasangan Mega-Hasyim, sebelum putaran pertama pemilu dilakukan. Netralitas aparat kepolisian langsung dipertanyakan.

Selain keempat masalah itu, hal lain yang juga menjadi kontroversi adalah: (1) metode *quick count* yang dilakukan oleh LP3ES yang dianggap sarat dengan kepentingan politik; (2) tuduhan adanya intervensi asing dalam pelaksanaan pemilu kali ini; dan (3) banyaknya jumlah suara golongan putih (golput). Kontroversi itu menyurut, seiring dengan pengumuman resmi hasil pemilu oleh KPU. Berbagai spekulasi yang ditebarkan dalam bentuk opini ke masyarakat dengan sendirinya teredam.

Secara umum, pemilu kali ini berlangsung baik. Masyarakat Indonesia ternyata mampu melepaskan diri dari pengaruh parpol-parpol dan elite-politik yang mencoba terus mengarahkan pilihan politik mereka. In-

Tabel 2

HASIL PEMILU PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN PUTARAN PERTAMA		
No.	Nama Pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden	Jumlah Suara
1.	Wiranto – Solahuddin Wahid	26.286.788
2.	Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi	31.569.104
3.	Amien Rais – Siswono Yudhohusodo	17.392.931
4.	Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla	39.838.184
5.	Hamzah Haz – Agum Gumelar	3.569.861
	Jumlah Suara Sah	118.656.868
	Jumlah Suara Tidak Sah	2.636.976

dependensi pemilih ini menunjukkan betapa proses demokratisasi sudah mendatangkan hasil yang memuaskan di tingkat warga negara. Cuma saja, sejumlah elite politik yang tidak mendapatkan dukungan signifikan dari pemilih terus-menerus mencoba untuk mengambil keuntungan maksimal dari berbagai kelemahan teknis penyelenggaraan pemilu.

Hasil lengkap pemilihan umum presiden dan wakil presiden putaran pertama adalah sebagaimana dituangkan dalam Tabel 2 ini.

KOALISI PUTARAN KEDUA

Hasil pemilu presiden-wakil presiden putaran pertama menunjukkan adanya *trend* melemahnya pengaruh dari partai-partai politik. Hampir semua partai besar yang mendukung calon presiden masing-masing gagal maju ke putaran kedua, kecuali SBY-JK yang didukung oleh Partai Demokrat (PD) dan Partai Bulan Bintang (PBB) serta Mega-Hasyim yang di-

dukung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Damai Sejahtera (PDS). Tiga pasangan lainnya kalah, padahal didukung oleh Partai Golkar (PG), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Bintang Reformasi (PBR). Faktor popularitas kandidat ternyata lebih penting, ketimbang dukungan dari partai politik.

Hasil penghitungan itu menggeli-sahkan sejumlah elite politik. Wacana koalisi digulirkan menjelang putaran kedua, sembari kelompok yang lain menyatakan diri sebagai bagian dari oposisi. Koalisi memang dimungkinkan dalam sistem multipartai, mengingat tidak satu pun kekuatan mayoritas di parlemen periode 2004-2009 sebagai hasil pemilu legislatif lalu. Padahal parlemen mempunyai hak, fungsi dan wewenang yang jauh lebih besar daripada periode sebelumnya. Dukungan parlemen atas kebijakan presiden sangatlah dibutuhkan.

Koalisi Kebangsaan

Dengan tujuan untuk menghangatkan popularitas SBY-JK dan memaksimalkan dukungan terhadap pasangan Mega-Hasyim, empat partai politik membentuk Koalisi Kebangsaan, yakni PDIP, PPP, PG dan PDS. Belakangan, PBR juga ikut menggabungkan diri. Kelima partai politik ini mendapatkan kursi mayoritas di DPR, yakni 319 kursi dari 550 kursi yang tersedia. Koalisi Kebangsaan ini, apabila mampu bertahan secara permanen sepanjang tahun 2004-2009, akan menjadi kekuatan mayoritas di parlemen. Dengan kursi mayoritas itu, terdapat dua implikasi politik: *Pertama*, apabila pasangan Mega-Hasyim kalah dalam pemilihan presiden putaran kedua tanggal 20 September 2004, niscaya akan terbentuk hubungan *check and balances* yang relatif seimbang antara lembaga kepresidenan (beserta kabinet) dengan parlemen. Pemerintahan SBY-JK akan menghadapi tekanan-tekanan politik dari parlemen, sehingga produk kebijakan pemerintah tidak mudah untuk mendapatkan persetujuan dari parlemen. Bisa jadi dalam sejumlah sesi persidangan tidak tercapai kesepakatan (*dead lock*), namun kemungkinan ini kecil mengingat parlemen juga tergantung kepada pemerintah dalam soal anggaran. Apalagi tabiat politisi Indonesia tidak terlalu keras terhadap lembaga kepresidenan, kecuali pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid-Mega (1999-2001).

Kedua, apabila pasangan Mega-Hasyim menang dalam pemilihan pre-

siden putaran kedua tanggal 20 September 2004, maka hubungan kelembagaan antara presiden dengan parlemen akan sangat harmonis. Situasi harmonis ini mirip dengan era pemerintahan Mega-Hamzah (2001-2004). Stabilitas politik akan bisa dipertahankan, namun dalam suasana yang sangat didominasi oleh kepentingan elite-politik. *Check and balances* antara pemerintah dengan parlemen justru akan melemah, mengingat masing-masing partai politik lebih konsentrasi kepada kepentingan masing-masing, bahkan juga dalam rangka persiapan menjelang Pemilu 2009, ketimbang untuk kepentingan publik.

Koalisi Kerakyatan

Seolah tidak mau kalah dengan manuver politik yang dilakukan oleh Megawati, pihak SBY-JK juga membangun *memorandum of understanding* dengan PKS yang dalam putaran pertama mendukung Amien-Siswono. Pendukung SBY-JK juga menggerakkan organisasi nonformal dengan nama Koalisi Kerakyatan, Aliansi untuk Perubahan, dan sejenisnya. Dalam putaran pertama, pasangan SBY-JK sudah didukung oleh PD, PBB dan PKPI. Jumlah kursi yang dikendalikan oleh pasangan SBY-JK ini adalah 113 kursi, atau minoritas dari 550 kursi di parlemen. Implikasi politik yang terjadi adalah: *Pertama*, apabila menang dalam putaran kedua, pasangan SBY-JK akan kesulitan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bersentuhan dengan parlemen, terutama

dalam soal anggaran dan legislasi. Kecuali kebijakan yang ditempuh oleh SBY-JK populis dan didukung oleh kekuatan ekstra parlemen, katakanlah *civil society*, maka SBY-JK akan terus-menerus mengalami tekanan politik dari parlemen. Namun, sifat dari tekanan itu akan berbeda dengan yang dialami oleh Abdurrahman Wahid dulu, mengingat SBY-JK dipilih langsung oleh rakyat, bukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Konsekuensi yang sebetulnya berbahaya adalah apabila DPR melakukan proses *impeachment* terhadap SBY-JK atas kesalahan-kesalahan yang dianggap melanggar UUD, misalnya pengkhianatan terhadap negara, korupsi dan melakukan perbuatan tercela. Namun, proses ini termasuk rumit karena terlebih dulu harus lewat Mahkamah Konstitusi, di samping juga meminta persetujuan dengan MPR yang terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Apabila SBY-JK mendapatkan dukungan publik, juga termasuk dukungan 128 kursi DPD, kemungkinan *impeachment* bisa menjatuhkan presiden-wakil presiden kecil. Konsekuensi proses *impeachment* juga luas, termasuk situasi keamanan dan politik yang tidak stabil.

Kedua, apabila kalah dalam putaran kedua, SBY-JK bisa tetap memainkan posisinya di luar pemerintahan, dengan tujuan untuk meraih dukungan dalam Pemilu tahun 2009. Koalisi kepartaian yang dibentuk oleh pasangan ini bisa jadi akan menempuh jalur oposisi yang efektif, berga-

bung dengan kekuatan oposisi lainnya yang dimainkan oleh PAN. Dengan popularitas yang dimilikinya, akan dipastikan pemerintahan Megawati, apabila terpilih, akan jauh lebih hati-hati lagi dalam menjalankan program-programnya.

Kelompok Netral

Selain partai-partai politik yang sudah menyatakan dukungan kepada kedua pasangan capres-cawapres di atas, terdapat juga kelompok partai politik yang menyatakan netral dalam pemilu putaran kedua. PAN, sekalipun memperoleh kursi sebesar 53 kursi di DPR, memutuskan untuk bersikap netral dalam pemilihan presiden putaran kedua. Selain PAN, partai yang punya kursi besar lainnya, PKB (53 kursi), juga tidak memihak calon presiden manapun dalam putaran kedua.

Namun, keputusan netral itu lebih bersifat simbolis, ketimbang praktek politik yang sebenarnya. Kenyataannya, pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh pimpinan kedua partai politik ini menunjukkan kecenderungan yang kuat untuk mendukung pasangan SBY-JK. Netralitas kedua partai politik ini hanya sekadar sikap resmi. Dalam banyak kesempatan, terlihat politisi kedua partai politik ini melakukan mobilisasi dukungan atas pasangan SBY-JK.

Manuver elite-elite politik kedua partai politik ini menunjukkan keinginan untuk memainkan posisi se-

bagai blok politik yang bebas bergerak ke kanan dan ke kiri. Model politik gelang karet ini menguntungkan, karena ketika pemenang pemilu diumumkan, masing-masing politisi akan menyatakan sebagai pihak yang turut berjasa menyumbangkan suaranya. Sikap ini menunjukkan tidak adanya keberanian dalam menyatakan sikap politik, di samping oportunisme yang masih kental.

SBY-JK TETAP MEMIMPIN

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh IFES, LP3ES, LSI (Lembaga Survei Indonesia) dan *Harian Kompas*, popularitas pasangan SBY-JK tetap di atas pasangan Mega-Hasyim menjelang hari pemilihan. Namun aktivitas politik yang digalang oleh Koalisi Kebangsaan juga semakin kencang. Performa Megawati dalam posisinya sebagai presiden yang sedang menjabat juga terus meningkat. Sebaliknya, popularitas SBY-JK terus menurun.

Bagaimanapun, pertarungan politik yang kian panas yang terjadi di tingkat elite politik, sedikit sekali artinya kepada kalangan pemilih. Pemilih terlihat kian otonom dalam mengambil keputusan politik. Sekalipun demikian, di sejumlah daerah yang kultur feodalisme dan patronase politiknya kuat, terutama di Jawa, pengaruh dari pemimpin informal seperti Kyai masih sangat kuat, begitu juga pengaruh Pastor atau Pendeta di Sumatera Utara dan sejumlah daerah

di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Justru pengaruh pimpinan-pimpinan politik di daerah tidak terlalu signifikan, mengingat kuatnya fragmentasi politik akibat perseteruan-perseteruan politik dalam Pemilu 5 April dan 5 Juli lalu, termasuk di kalangan internal partai-partai politik.

Aksi teror bom sempat mengguncang Indonesia. Bom berdaya ledak besar itu terjadi di depan Kantor Kedubes Australia di Kuningan, Jakarta, tanggal 9 September. Ironisnya, aksi teror itu terjadi beberapa saat setelah Kapolri Da'i Bachtiar memberikan jaminan keamanan menjelang pelaksanaan pemilihan presiden putaran kedua dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR. Meskipun sempat mengundang kekhawatiran terhadap memburuknya situasi keamanan, pilpres putaran kedua yang berlangsung pada 20 September 2004 akhirnya dapat diselenggarakan relatif lancar, tanpa ada gangguan yang berarti. Masyarakat sepertinya mengalami imunitas atas peristiwa pengeboman, sehingga tidak mengganggu stabilitas politik secara drastis.

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla (SBY-JK) lebih unggul dibandingkan dengan pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi (Mega-Hasyim). Dapat dipastikan bahwa pasangan SBY-JK merupakan pemenang dalam pilpres putaran kedua itu. Kemampuan SBY-JK mempertahankan dan menam-

bah, konstituennya tidak terlepas dari tema "perubahan" yang mereka bawa-kan. Pasangan ini juga tampil lebih baik dalam "debat panelis-kandidat" yang diselenggarakan oleh KPU sela-ma tiga hari. Sementara pasangan Mega-Hasyim terjebak dalam visi misi putaran pertama yang terkesan mem-pertahankan *status quo*.

Perkembangan politik pasca pemi-lu semakin diramaikan oleh rencana penyusunan kabinet baru yang akan dipimpin oleh pasangan presiden dan wakil presiden terpilih. Susunan ka-binet akan sangat menentukan bagi perbaikan kinerja pemerintahan dan sekaligus penguatan kemampuan SBY-JK untuk menghadapi parlemen yang didominasi oleh partai-partai politik pendukung Mega-Hasyim.

Seiring dengan semakin terlihatnya pemenang pemilu putaran kedua, ter-jadi penajaman konflik internal par-tai politik yang dialami oleh partai-partai pendukung calon pasangan yang kalah, khususnya Partai Golkar dan PDIP. Konflik juga terjadi di tu-buh PD yang justru berhasil mengu-sung pasangan SBY-JK ke istana ke-presidenan. Konflik di kalangan partai

politik itu menunjukkan adanya tarik-menarik kepentingan menjelang per-gantian pemerintahan, secara umum, dan menjelang pergantian pimpinan partai-partai politik itu sendiri, secara khusus.

PENGHUNI BARU ISTANA PRE-SIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Dari hasil perhitungan suara pu-taran kedua, pasangan SBY-JK me-raih perolehan suara di atas peroleh-an suara pasangan Mega-Hasyim, yaitu masing-masing 60,89 persen dan 39,1 persen. Dalam pilpres pu-taran pertama, pasangan SBY-JK me-raih suara sebesar 33 persen, sedang-kan pasangan Mega-Hasyim mem-peroleh 26 persen. Pasangan SBY-JK memperoleh limpahan suara yang le-bih besar dibanding pasangan Mega-Hasyim, yaitu dari suara dukungan yang diberikan pada calon pasangan yang tersisih dalam pilpres putaran pertama. Hasil Pemilihan Umum Pre-siden/Wakil Presiden Putaran Kedua yang diumumkan oleh KPU tanggal 4 Oktober 2004 adalah sebagaimana tercantum dalam Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3

HASIL PEMILU PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN PUTARAN KEDUA

No.	Nama Pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden	Jumlah Suara
2.	Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi	44.990.704
4.	Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla	69.266.350
	Jumlah Suara Sah	114.257.054
	Tidak Gunakan Hak Pilih	33.981.479

Pasangan SBY-JK meraih kemenangan suara di hampir seluruh provinsi. Sedangkan pasangan Mega-Hasyim hanya menang di tiga provinsi, yaitu: Bali, NTT dan Maluku. Bahkan di Jawa Tengah yang merupakan basis utama dukungan politik PDIP, pasangan Mega-Hasyim meraih suara yang relatif berimbang dengan pasangan SBY-JK. Demikian pula di Jawa Timur yang dikenal dengan basis tradisional dukungan kalangan NU. Hasyim Muzadi yang notabene adalah Ketua Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) tidak mampu meningkatkan dukungan yang berarti bagi pasangan Mega-Hasyim.

Kekalahan pasangan Mega-Hasyim dalam pilpres putaran kedua menunjukkan bahwa partai politik tidak lagi dapat diandalkan sebagai mesin politik yang efektif dalam mendulang perolehan suara dalam pemilihan presiden. Fenomena kekalahan pasangan Mega-Hasyim itu juga semakin menunjukkan bahwa koalisi partai politik lebih merupakan kepentingan elite-partai politik yang direspons secara berbeda oleh masyarakat pemilih.

Namun, besarnya perolehan suara yang (juga) didapatkan oleh Mega-Hasyim, juga menunjukkan bahwa mesin partai politik seperti PDIP dan PDS cukup efektif. Artinya, pemilih Mega-Hasyim nyaris identik dengan pemilih PDIP dan PDS. Sementara pemilih PG dan PPP tidak begitu setia kepada partai politiknya, sehingga lebih banyak yang memilih pasangan SBY-JK. Dengan demi-

kian, tidak semua mesin partai politik mogok dalam pemilihan presiden dan wakil presiden kali ini.

Proses pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat membawa sejumlah pengalaman yang berarti bagi perkembangan demokrasi di Indonesia: *Pertama*, proses pemilihan presiden itu memberikan ruang yang lebih besar bagi otonomi pemilih dalam mengungkapkan preferensi pilihan politik mereka, termasuk untuk tidak menggunakan hak pilih mereka. Jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilih lebih dari 20 persen yang terbesar sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru dan Orde Reformasi. Perkembangan itu merupakan proses transformasi yang berarti dalam perilaku memilih (*voting behaviour*) yang selama beberapa dasawarsa yang lalu terikat pada menguatnya tambatan budaya politik patrimonial dan orientasi politik aliran.

Kedua, proses pilpres yang terselesaikan relatif aman, tanpa menimbulkan gejolak atau kerusakan sosial yang berarti, sehingga memberikan pengalaman yang penting bagi pendewasaan politik dalam berdemokrasi. Konflik dan ketegangan yang timbul selama proses pemilu akhirnya dapat diredam, begitu pula sengketa hasil pemilu yang diselesaikan melalui proses hukum yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sikap pihak-pihak yang bersengketa dalam menaati keputusan MK menjadi pengalaman demokrasi yang berarti bagi masyarakat politik Indone-

sia, sekalipun keputusan MK memang tidak bisa diganggu-gugat lagi.

Ketiga, dengan hasil pemilu presiden dan wakil presiden yang berbeda dengan hasil pemilu legislatif menunjukkan mulainya masyarakat memilih membedakan objek kelembagaan negara yang sekaligus kelembagaan politik. Memilih mewakilkan aspirasi legislasi, pengawasan dan anggaran kepada partai-partai politik yang mendapatkan kursi di DPR, sementara untuk menjalankan program pemerintahan kepada SBY-JK. Secara politik, satu kartu memilih mampu mengaspirasikan tiga sampai lima kepentingan, yakni DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPR, DPRD I, DPRD II, dan Presiden/Wakil Presiden.

PENUTUP

Lika-liku pemilihan presiden dan wakil presiden itu menunjukkan betapa proses peralihan politik berlangsung dalam suasana damai. Sekalipun komposisi elite politik yang menjadi kontestan pemilu masih terdiri dari elite-elite lama, namun proses pemilihannya tidaklah tertutup era sebelumnya. Kalaupun terdapat berbagai kelemahan, bahkan kecurangan, dalam aspek teknis penyelenggaraan, rasanya masih bisa terus diperbaiki di masa datang.

Dengan tampilnya wajah-wajah lama, sebetulnya kebutuhan Republik

Indonesia ke depan adalah regenerasi kepemimpinan politik. Diperlukan lebih banyak kalangan generasi muda untuk tampil dalam percaturan politik formal. Sekalipun mendapatkan legitimasi kuat dari pemilih, kehadiran wajah-wajah lama menimbulkan persepsi seolah-olah tidak ada yang pantas lagi mengisi lapisan kepemimpinan politik.

Dibandingkan dengan berbagai kerusakan harta-benda, trauma, dendam, sampai kehancuran tatanan sosial-politik akibat pergantian kekuasaan dari presiden ke presiden sebelumnya, pemilu kali ini menunjukkan lompatan sejarah yang sangat baik. Sekalipun anggaran pemilu yang digunakan juga besar, tetapi hampir semua pihak merasa telah bekerja dengan baik, sehingga tidak merasa rugi dengan anggaran besar itu.

Dengan demikian, patutlah masyarakat Indonesia merasa sudah berada dalam jalur yang benar, yakni jalur konsolidasi demokrasi. Tinggal sekarang bagaimana pemerintahan baru bekerja, khususnya pada waktu 100 hari pertama. Apabila kinerja lembaga-lembaga negara hasil pemilu itu meningkat secara lebih positif saja dari lembaga-lembaga negara periode sebelumnya, maka dapat diperkirakan stimulasi untuk keluar dari krisis multidimensional kian kuat. Apabila lembaga-lembaga negara itu gagal, tetap saja ada mekanisme berikutnya untuk menghukum mereka, yakni pemilu pada tahun 2009 nanti.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Perkembangan Ekonomi Makro: Stabil dan Cukup Menjanjikan

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

MESKIPUN Indonesia mengalami sedikit penurunan pertumbuhan PDB riil pada triwulan kedua 2004, terdapat beberapa indikasi bahwa perekonomian Indonesia ke depannya akan semakin membaik. Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa PDB riil meningkat menjadi 4,3 persen (y-o-y), turun dari 5,0 persen pada triwulan pertama. Melihat perkembangan ini, target pemerintah untuk pertumbuhan sebesar 4,8 persen masih dapat dijangkau. Selain itu, konsumsi tetap menjadi faktor dominan dalam pertumbuhan ekonomi, diikuti dengan peningkatan ekspor dan investasi.

Lancarnya pemilu dan mengecilnya selisih tingkat suku bunga kredit dengan bunga deposito kemungkinan mempunyai peran dalam peningkatan aktivitas ekonomi pada triwulan kedua 2004. Laju inflasi pada bulan Juli sebesar 7,2 persen, melampaui target pemerintah sebesar 7 persen, walaupun menurun pada bulan Agustus. Penurunan tingkat suku bunga riil dan juga penurunan dalam

selisih antara suku bunga deposito dan suku bunga kredit mendorong peningkatan kredit untuk aktivitas produksi. Sementara itu, rupiah dan IHSG kembali melemah pada akhir Juli setelah mulai pulih dari pengaruh ekspektasi kenaikan tingkat suku bunga *The Fed* pada akhir Juni.

Pada perdagangan internasional, ekspor mencapai jumlah US\$31,4 milyar. Di lain pihak, impor juga membengkak menjadi US\$19,1 milyar, dan transaksi berjalan menurun sebesar 225 persen (y-o-y). Transaksi modal terus membaik, dengan arus investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment*/FDI) sebanyak US\$0,46 milyar dan investasi portofolio netto sejumlah US\$0,78 milyar.

Pemerintah baru saja mengumumkan RAPBN 2005, sementara APBN 2004 direvisi. Harga minyak dunia berada pada kisaran US\$40-50 per barel, jauh di atas asumsi APBN saat ini (US\$22 per barel). Akibatnya, diperkirakan diperlukan dana tambahan sebesar Rp. 48,5 triliun untuk subsidi BBM. Sedangkan untuk RAPBN 2005, pemerintah saat ini sepertinya

ingin menciptakan ruang gerak bagi pemerintahan dan parlemen untuk merevisi anggaran tersebut.

Terakhir, sektor properti mulai menampilkan tanda-tanda pulih dari krisis yang melandanya. Data terbaru menunjukkan bahwa pada triwulan kedua 2004, sektor konstruksi tumbuh 7,54 persen (y-o-y), di atas pertumbuhan keseluruhan dari PDB sebesar 4,32 persen. Pusat perdagangan, yang merupakan subsektor paling menjanjikan dalam pasar properti diperkirakan akan tetap mendominasi aktivitas konstruksi. Walaupun sektor usaha lainnya belum pulih sepenuhnya dari krisis ekonomi, sektor properti sedang mengalami pertumbuhan yang kuat.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Pertumbuhan Ekonomi Menurun di Triwulan Kedua

Pertumbuhan PDB riil pada triwulan kedua 2004 dibandingkan dengan triwulan pertama sedikit lebih rendah, namun terdapat tanda-tanda perekonomian Indonesia mulai pulih. BPS mengumumkan bahwa PDB riil meningkat menjadi 4,3 persen (y-o-y), sebuah deselerasi dari triwulan sebelumnya. Dengan laju pertumbuhan pada triwulan pertama sebesar 5 persen, maka pertumbuhan untuk semester pertama adalah 4,7 persen, sedikit di bawah target pemerintah (4,8 persen). Konsumsi masih menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi, disusul oleh peningkatan ekspor dan investasi.

Tabel 1

PERTUMBUHAN PDB MENURUT PENGELUARAN (Persen)

	Kw1-2004	Kw2-2004	Sem-1
Pertumbuhan PDB			
Konsumsi Swasta	5,6	5,3	5,5
Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	11,8	6,1	8,8
Pembentukan Modal Tetap Domestik	7,4	9,3	8,3
Perubahan Stok	64,5	16,4	50,4
Ekspor Barang dan Jasa	0,9	3,1	2,0
Impor Barang dan Jasa	8,2	9,0	8,6
PDB	5,0	4,3	4,7
Persentase Kontribusi terhadap PDB			
Konsumsi Swasta	68	73	71
Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	16	10	13
Pembentukan Modal Tetap Domestik	29	41	34
Perubahan Stok	25	3	15
Ekspor Barang dan Jasa	7	28	17
Impor Barang dan Jasa	-45	-55	-50
PDB	100	100	100

Sumber: BPS.

Sisi Pengeluaran

Konsumsi rumah tangga tetap menjadi motor dalam pertumbuhan ekonomi, dengan pertumbuhan sebesar 5,5 persen pada triwulan kedua 2004, dengan kontribusi sekitar 73 persen dari PDB. Konsumsi rumah tangga dari pemerintah mencatat pertumbuhan sebesar 83 persen dari triwulan pertama 2004. Dalam RAPBN yang baru dipublikasikan, defisit hendak diturunkan menjadi 0,8 persen terhadap PDB pada tahun 2005 dari angka 1,2 persen yang diperkirakan pada tahun ini. Anggaran yang konservatif ini tidak memberikan ruang yang cukup untuk stimulus fiskal, kecuali pemerintah yang akan datang cukup berani untuk menghilangkan subsidi BBM sebesar Rp. 34 triliun.

Sinyal positif pada triwulan kedua 2004 adalah naiknya investasi, ekspor dan impor. Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto (PMTDB) naik 9,3 persen (y-o-y) dengan kontribusi terhadap pertumbuhan PDB sebesar 41 persen, menjadikannya penyumbang kedua terbesar terhadap pertumbuhan. Namun, rasio investasi terhadap PDB (18 persen) masih rendah dibandingkan dengan sebelum krisis (30 persen). Sebagai acuan, diperlukan rasio investasi terhadap PDB sebesar 30 persen untuk menyerap angkatan kerja baru.

Peningkatan investasi pada kurun waktu triwulan pertama berasal dari investasi domestik. Pada Januari-Juli 2004, persetujuan investasi dalam negeri naik 52,29 persen dibandingkan

dengan tahun sebelumnya, namun persetujuan investasi asing turun sebesar 34 persen.

Tabel 2

PERSETUJUAN INVESTASI

	Jan-Jun 2003	Jan-Jun 2004	Persen y-o-y
Persetujuan PMDN:			
(Rp. milyar)	10.357,5	15.773,8	52,29
1. Investasi Baru	6.920,6	11.166,8	61,36
2. Ekspansi	1.885,7	3.857,3	104,56
3. Alih Status	1.551,2	749,7	-51,67
Persetujuan PMA:			
(US\$ juta)	4.649,6	3.049,2	-34,42
1. Investasi Baru	1.661,2	1.135,2	-31,66
2. Ekspansi	584,8	1.046,8	79,00
3. Alih Status	2.403,6	867,2	-63,92

Sumber: BKPM.

Ekspor barang dan jasa tumbuh dari 0,9 persen pada triwulan pertama menjadi 3,1 persen pada triwulan kedua 2004 dan memberikan kontribusi sebesar 28 persen terhadap pertumbuhan PDB. Namun, kinerja ekspor Indonesia masih lemah dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Sebagai perbandingan, rata-rata pertumbuhan ekspor Indonesia dari triwulan pertama 2003 sampai triwulan pertama 2004 adalah 5,1 persen; Malaysia 8,1 persen; Filipina 5,6 persen; Korea 19,4 persen; dan Thailand 6,5 persen. Ada beberapa faktor penyebab masih buruknya kinerja ekspor. *Pertama*, apresiasi nilai rupiah dan naiknya biaya tenaga kerja yang tidak dibarengi dengan peningkatan produktivitas. *Kedua*, komposisi ekspor Indonesia terdiri dari

Tabel 3

PERTUMBUHAN PDB MENURUT SEKTOR PRODUKSI, 2004 (Persen)

	Kw1-2004	Kw2-2004	Sem-1
Pertumbuhan PDB			
1. Pertanian	5,4	1,7	3,5
2. Pertambangan	-2,3	-7,2	-4,8
3. Manufaktur	5,2	6,0	5,6
Migas	2,0	-0,9	0,6
Non-Migas	5,7	6,9	6,3
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	5,0	6,0	5,5
5. Konstruksi	7,3	7,5	7,4
6. Perdagangan, Hotel, dan Restoran	6,3	7,5	6,9
7. Transportasi dan Komunikasi	12,2	13,3	12,7
8. Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan	4,9	4,4	4,6
9. Jasa-jasa	4,4	4,6	4,7
PDB	5,0	4,3	4,7
Persentase Kontribusi terhadap PDB			
1. Pertanian	17	6	12
2. Pertambangan	-5	-18	-11
3. Manufaktur	29	39	34
Migas	1	-1	0
Non-Migas	28	39	33
4. Listrik, Gas, dan Air Bersih	1	1	1
5. Konstruksi	8	10	9
6. Perdagangan, Hotel, dan Restoran	21	28	24
7. Transportasi dan Komunikasi	13	16	14
8. Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan	9	9	9
9. Jasa-jasa	8	10	9
PDB	100	100	100

Sumber: BPS.

produk-produk yang permintaan dunianya sedang menurun (misalnya, produk kayu, tekstil). *Ketiga*, buruknya iklim investasi pada umumnya, dan di dalam sektor pertambangan pada khususnya, sehingga mengurangi kapasitas ekspor Indonesia secara signifikan.

Sisi Produksi

Dari sisi produksi, pada triwulan kedua 2004, keluaran dari semua sektor utama lebih tinggi dibandingkan dengan setahun sebelumnya, kecuali

pertambangan (-7,1 persen) dan migas (-0,9 persen). Pertumbuhan meningkat di hampir semua sektor, terutama di sektor manufaktur nonmigas (dari 5,7 persen pada triwulan pertama menjadi 6,9 persen pada triwulan kedua) serta transportasi dan komunikasi (dari 12,2 persen pada triwulan pertama menjadi 13,3 persen pada triwulan kedua). Hasilnya, kontribusi sektor manufaktur nonmigas terhadap PDB meningkat menjadi 39 persen dari 28 persen pada triwulan pertama. Meskipun laju pertumbuhan

sektor manufaktur stabil sejak tahun lalu, tetapi masih menahan perekonomian diakibatkan oleh ekspor yang lemah dan penutupan berkelanjutan dari industri-industri padat karya.

Prediksi Pertumbuhan

Pemerintahan yang baru tidak dapat berharap banyak dari stimulus fiskal dan moneter, kecuali jika memang ingin mengorbankan stabilitas ekonomi makro. Maka dari itu, prediksi pertumbuhan untuk semester ke depan tergantung pada arah pemerintahan baru, terutama di dalam investasi, tenaga kerja, dan kebijakan perdagangan. CSIS memperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi akan tetap berada pada kisaran 4,5 – 4,8 persen tanpa ada terobosan dalam kebijakan.

PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi Terus Meningkat: Bahan Makanan dan Perumahan Masih Menjadi Sumber Utama

Tren meningkat dari inflasi, yang dimulai pada akhir triwulan pertama 2004, terus berlanjut pada triwulan kedua 2004. Sampai akhir Juni, inflasi mencapai 6,83 persen atau berada di atas target awal pemerintah, yaitu 6,5 persen; pada Juli, inflasi mencapai 7,2 persen atau melampaui target revisi pemerintah, yaitu 7 persen. Tren ini kelihatannya berhenti pada Agustus di mana inflasi tahunan turun menjadi 6,7 persen. Serupa dengan triwulan sebelumnya, harga bahan ma-

kanan dan perumahan tetap menjadi pendorong utama kenaikan inflasi.

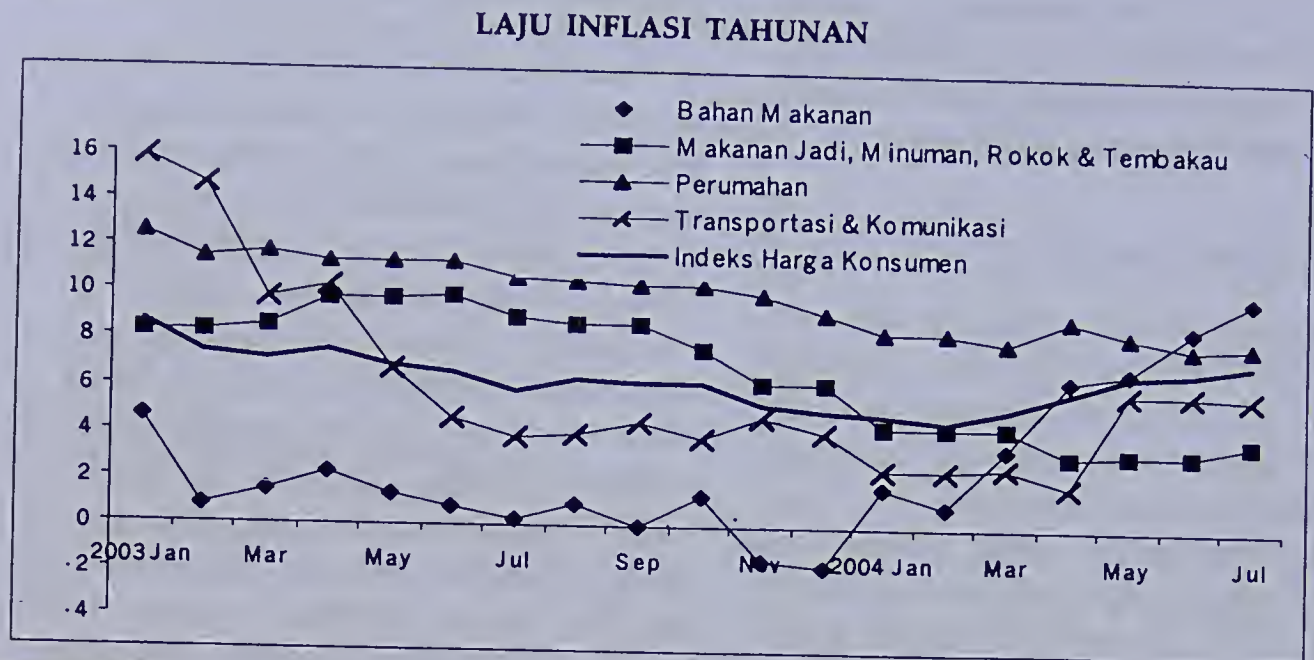
Meskipun bahan makanan dan perumahan merupakan pendorong utama inflasi pada tahun 2004, keduanya memperlihatkan kecenderungan yang berbeda. Gambar 1 menunjukkan inflasi harga perumahan yang relatif stabil, bahkan menurun, selama dua tahun terakhir ini; namun, sejak Hari Raya tahun lalu, harga bahan makanan secara signifikan melonjak. Kebijakan pertanian yang lebih protektif ditambah dengan adanya wabah flu burung menjadi sumber inflasi harga bahan makanan. Dampak dari kenaikan harga minyak dunia sejauh ini telah diminimalisir oleh subsidi pemerintah. Tetapi, subsidi tersebut dapat menyebabkan ketidakseimbangan fiskal, yang kemudian akan berdampak terhadap nilai tukar, dan kemudian inflasi (*imported inflation*).

Pada 16 Agustus, pemerintah Indonesia menargetkan inflasi sebesar 7 persen pada tahun 2004. Jika memperhatikan data dalam dua tahun terakhir, target tersebut masih dapat dicapai; dengan laju inflasi keseluruhan sebesar 7–7,5 persen pada 2004.

Uang Primer Naik Akibat Kebutuhan Pendidikan dan Pemilihan Umum

Uang primer tetap berada di atas target selama triwulan kedua 2004 sampai pada bulan pertama dari triwulan ketiga 2004. Pada akhir triwulan kedua 2004 posisi uang primer

Gambar 1



Sumber: BFS.

berada pada Rp. 155,5 triliun, naik dari Rp. 142,7 triliun pada akhir triwulan pertama 2004. Uang primer tetap meningkat pada bulan Juli mencapai Rp. 174,5 triliun, atau lebih tinggi Rp. 21 triliun daripada target Bank Indonesia pada akhir Juli. Ekspansi dari uang primer ini bersumber dari jatuh temponya obligasi pemerintah, kebutuhan orang tua dalam membiayai pendidikan anak-anaknya, dan juga persiapan putaran pertama pemilihan presiden.

Tingkat Suku Bunga Bertahan, Mewaspada Inflasi dan Kenaikan Tingkat Suku Bunga *The Fed*

Meningkatnya inflasi dan niat *The Fed* untuk menaikkan tingkat suku bunga membuat BI berhati-hati dalam menjalankan kebijakan moneter. Tingkat suku bunga SBI praktis tidak bergerak pada triwulan kedua 2004, di mana tingkat nominalnya hanya ber-

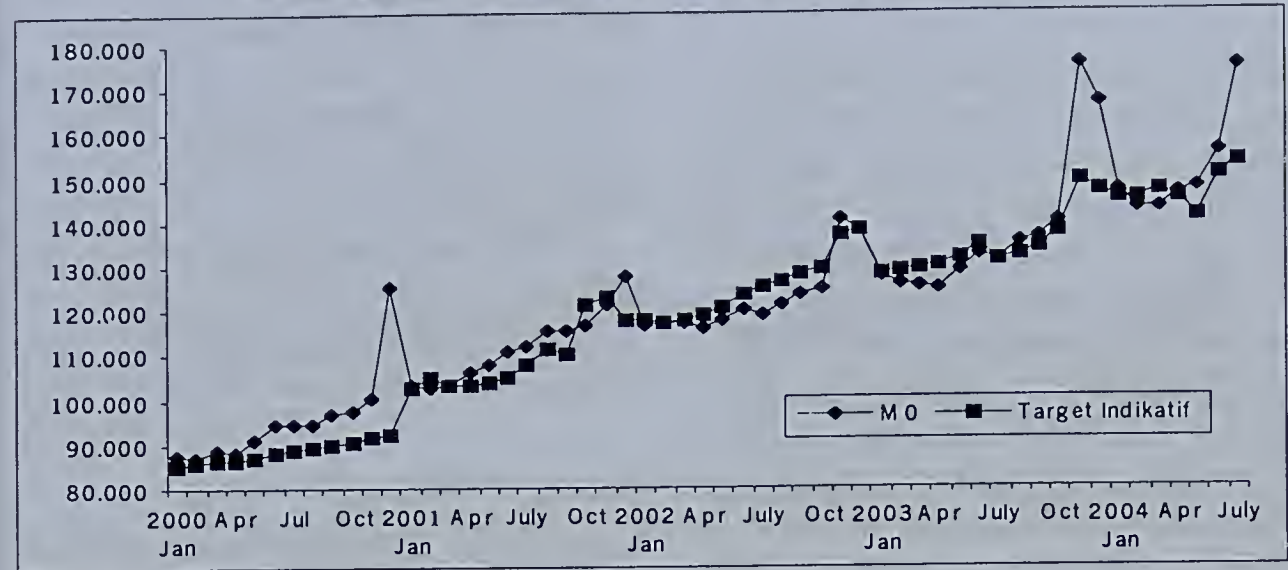
geser tipis sebanyak satu atau dua basis poin, yaitu dari sekitar 7,32 persen ke 7,34 persen antara Mei dan Juli.

Tetapi, dengan laju inflasi saat ini, berakibat pada turunnya tingkat suku bunga riil. Tingkat suku bunga SBI riil turun dari 2,31 persen pada akhir triwulan pertama 2004 menjadi 0,51 persen pada akhir triwulan kedua 2004, dan turun lagi menjadi 0,14 persen pada akhir Juli 2004.

Sementara itu, suku bunga pinjaman terus menurun meskipun dengan tingkat suku bunga SBI yang kaku, sebuah respons yang lamban dari kebijakan agresif BI sebelumnya dalam menurunkan tingkat suku bunga SBI. Pada triwulan kedua 2004, suku bunga pinjaman turun 51 basis poin dari 14,61 persen pada akhir Maret menjadi 14,10 persen pada akhir Juli. Secara riil, terjadi penurunan 223 basis poin menjadi 7,27 persen.

Gambar 2

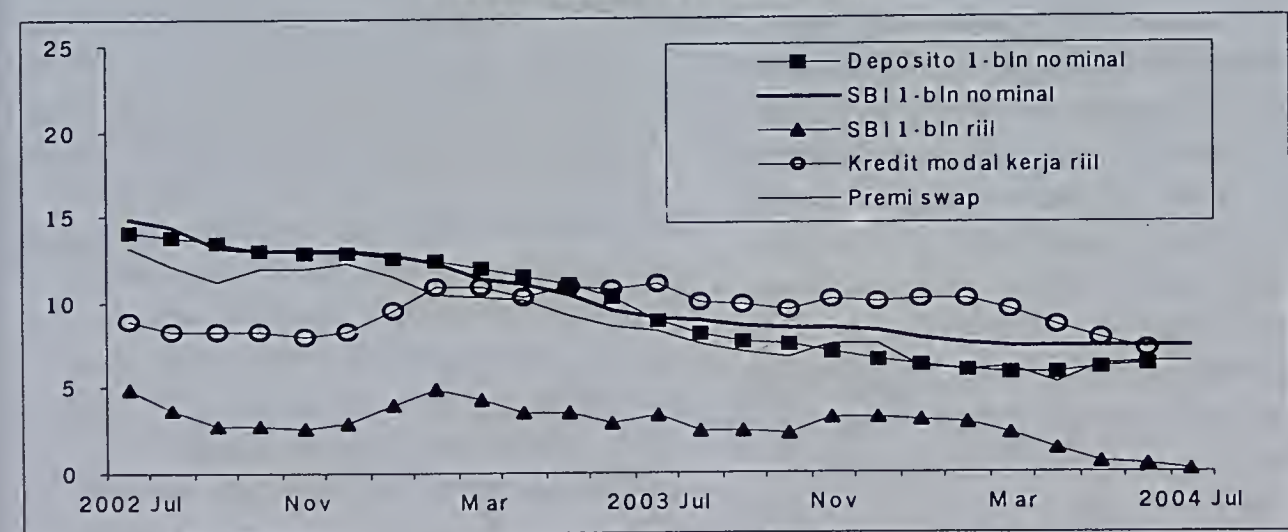
UANG BEREDAR: VOLUME VS. TARGET INDIKATIF



Sumber: BI.

Gambar 3

PERGERAKAN SUKU BUNGA



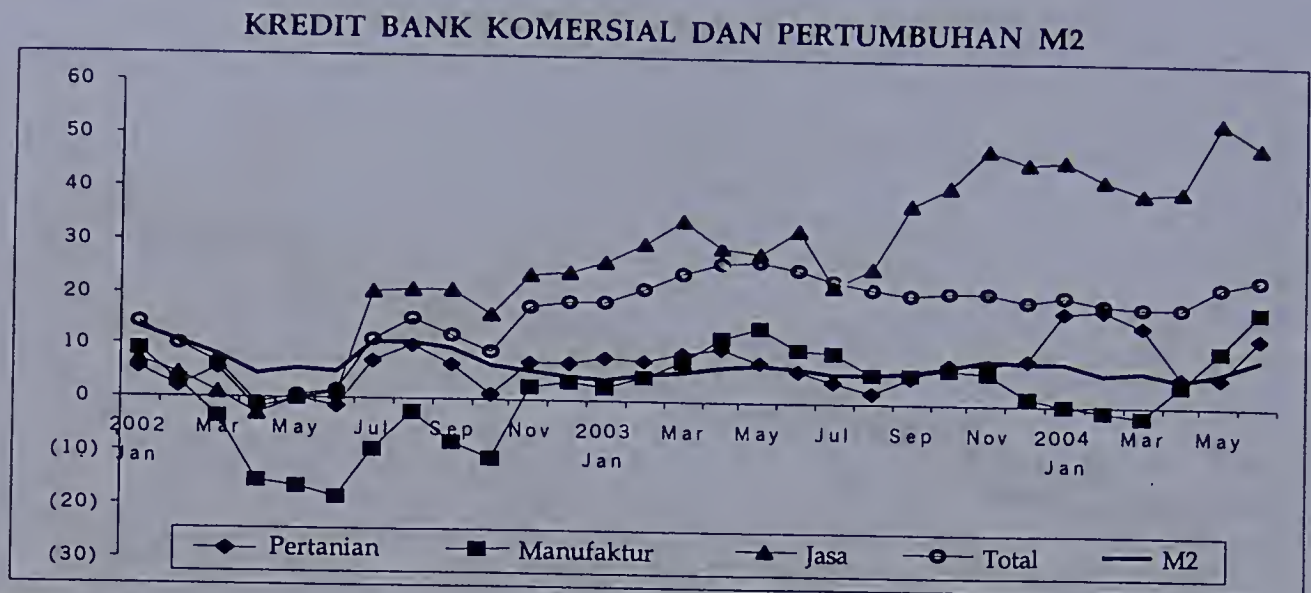
Sumber: BI.

Pertumbuhan Kredit Membaik Setelah Suksesnya Dua Pemilu

Lancarnya pemilihan umum dan mengecilnya selisih antara suku bunga pinjaman dan suku bunga deposito mendorong peningkatan aktivitas ekonomi pada triwulan kedua

2004. Setelah mengalami stagnasi pada kisaran 18-20 persen dalam triwulan pertama, laju pertumbuhan tahunan keseluruhan kredit naik menjadi 24,5 persen pada triwulan kedua. Peningkatan aktivitas juga tercermin dalam rasio pinjaman terhadap deposito (*Loan to Deposit Ratio*/

Gambar 4



Sumber: BI.

LDR), di mana LDR tumbuh dari 40,1 persen pada akhir Januari 2004 menjadi 45,6 persen pada akhir Mei 2004.

Semua sektor, kecuali pertambangan, mengalami laju pertumbuhan yang positif. Pertumbuhan sektor pertanian tidak terlalu besar —karena musim panen telah selesai— tetapi untuk sektor lainnya mengalami pertumbuhan yang kuat. Sinyal positif diberikan oleh sektor manufaktur, setelah mengalami pertumbuhan yang negatif sebelum pemilu April yang lalu, kredit untuk sektor ini mengalami pertumbuhan sebesar 4,1 persen, 10,6 persen dan 18,3 persen pada bulan April, Mei dan Juni.

Kegiatan produksi mulai bangkit kembali seiring dengan tingkat kepastian yang membaik. Hal ini tercermin dalam portofolio peminjaman perbankan, di mana pinjaman konsumsi turun dari 26,6 persen pada akhir triwulan pertama menjadi 25,4 persen pada akhir triwulan kedua 2004.

Pertumbuhan kredit total berasal dari investasi dan modal kerja. Laju pertumbuhan investasi adalah 24,5 persen, dibandingkan dengan 14 persen pada triwulan sebelumnya. Sementara itu, laju pertumbuhan modal kerja naik sebesar 8,5 persen pada triwulan kedua 2004 dibandingkan dengan 19,5 persen pada triwulan pertama. Pada saat yang sama, pertumbuhan kredit untuk Usaha Kecil dan Menengah (UKM) turun dari 9,7 persen pada triwulan pertama 2004 menjadi 3,2 persen pada triwulan kedua 2004. Ini mungkin menandakan kesediaan yang meningkat dari perbankan untuk memberikan kredit ke sektor-sektor yang modern.

Perkembangan Pasar Obligasi

Setelah memuncak pada April 2004 lalu, jumlah obligasi pemerintah yang beredar secara bertahap menurun di triwulan kedua 2004, yaitu turun sekitar Rp. 8 triliun dari yang semula

Rp. 402 triliun pada April 2004 menjadi Rp. 394,1 triliun pada akhir Juni. Turunnya tingkat suku bunga dan membaiknya kinerja bursa saham membuat obligasi *variable* menjadi kurang menarik. Selain itu, berkurangnya obligasi ini juga disebabkan adanya pembelian kembali oleh pemerintah, dari Rp. 226,1 triliun menjadi Rp. 219,0 triliun. Sementara itu, obligasi *fixed-rate* tetap bertahan pada Rp. 166,5 triliun.

Rupiah yang Melemah dan Pasar Saham yang Bergolak

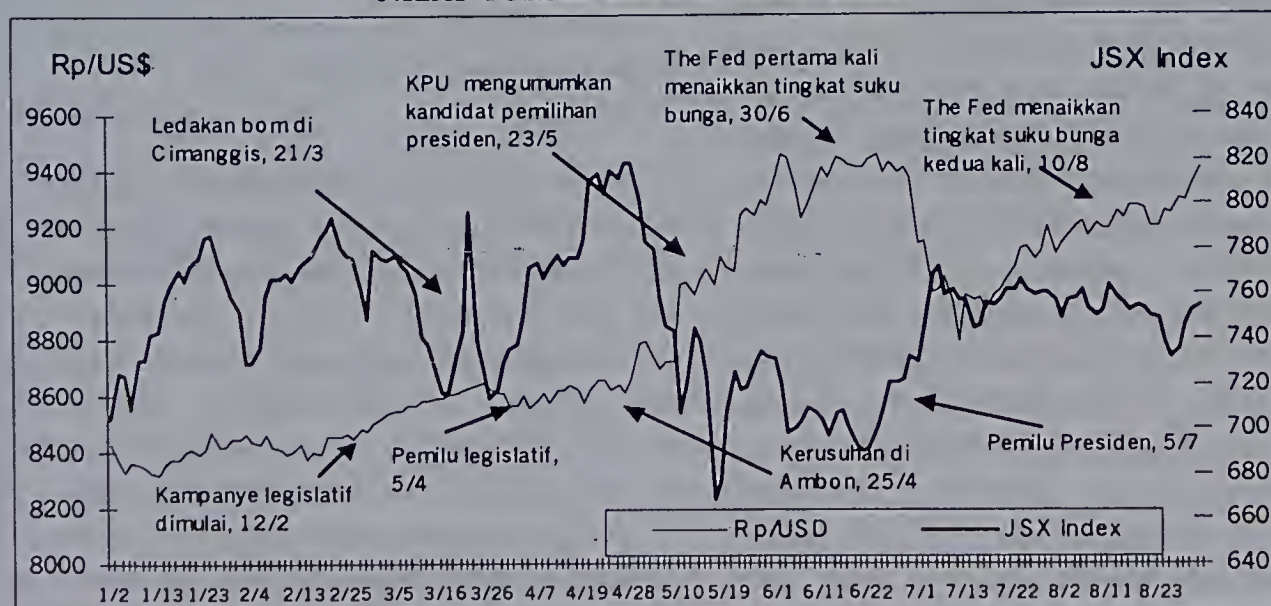
Kekhawatiran akan kenaikan tingkat suku bunga *The Fed* dan harga minyak dunia turut memperlemah rupiah pada triwulan kedua 2004. Saat ini, rupiah berada pada kisaran Rp. 9.000,- - 9.300,-/US\$. Sementara itu, pasar saham harus berjuang menga-

tasi ekspektasi naiknya tingkat suku bunga *The Fed* dan harga minyak dunia.

Ekspektasi kenaikan tingkat suku bunga *The Fed* menyebabkan rupiah melemah hampir mencapai tingkat Rp. 9.500,-/US\$ pada akhir Juni, terendah dalam 20 bulan terakhir. Namun, ternyata naiknya tingkat suku bunga *The Fed* lebih rendah daripada yang diperkirakan, sehingga rupiah menguat ke tingkat Rp. 8.800,-/US\$ pada pertengahan Juli. Ekspektasi akan adanya kenaikan lagi dalam tingkat suku bunga *The Fed* dan kekhawatiran akan kesinambungan fiskal, karena harga minyak dunia mencapai rekor tertinggi, membuat rupiah kembali melemah. Naik turunnya ekspektasi mengakibatkan nilai tukar menjadi lebih rentan di triwulan kedua dibandingkan dengan triwulan pertama 2004.

Gambar 5

NILAI TUKAR RUPIAH DAN IHSG



Sumber: BI.

Pada saat yang sama, ekspektasi akan tingkat suku bunga *The Fed* turut melemahkan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) di Bursa Efek Jakarta (BEJ). Seiring dengan melemahnya rupiah, IHSG juga turun untuk mengantisipasi kebijakan *The Fed*. Setelah Alan Greenspan (Gubernur *The Fed*) mengumumkan bahwa kenaikan tingkat suku bunga *The Fed* tidak akan drastis, IHSG kembali menguat. IHSG terus menguat selama putaran pertama pemilihan presiden yang terbilang sukses, sejak itu terus berfluktuasi antara 730 – 780. Pasar tetap me-waspadaai kenaikan tingkat suku bunga *The Fed*, pertumbuhan ekonomi RRC yang melamban dan harga minyak dunia yang fluktuatif.

Prospek ke Depan

Tantangan terbesar bagi pemerintahan yang baru adalah kesinambungan fiskal —mengingat kebutuhan untuk subsidi BBM membengkak akibat kenaikan harga minyak dunia yang besar— dan langkah *The Fed* untuk tetap menaikkan tingkat suku bunga. Kedua faktor tersebut sangat potensial untuk melemahkan rupiah dan menciptakan tekanan terhadap inflasi yang berasal dari luar negeri (*imported inflation*). Mempertimbangkan komitmen BI terhadap *inflation targeting*, diperkirakan bahwa BI akan tetap menjalankan kebijakan moneter yang ketat untuk menjaga kestabilan ekonomi makro ke depannya. Dengan pengorbanan tingkat suku bunga yang semakin tinggi, inflasi se-

cara keseluruhan dapat dikendalikan pada kisaran 7-7,5 persen. Sedangkan nilai tukar diperkirakan akan berfluktuasi pada kisaran Rp. 9.000,- - 9.600,-/US\$ pada triwulan berikutnya.

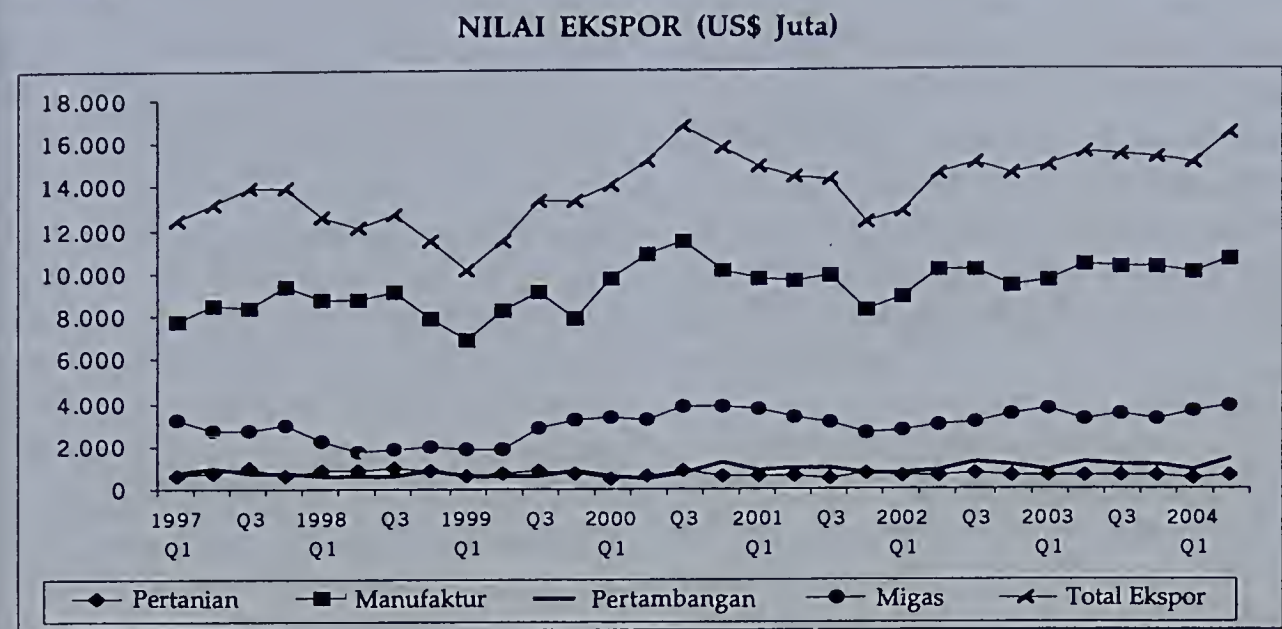
NERACA PEMBAYARAN

Perkembangan Ekspor

Pada semester pertama 2004, ekspor mencapai US\$31,4 milyar dengan kenaikan 3,5 persen (y-o-y). Membaliknya ekspor sebagai hasil dari kenaikan 2,5 persen ekspor nonmigas, dengan komoditas sebanyak 80 persen dari total ekspor nonmigas, serta kenaikan 6,8 persen dari ekspor migas. Ekspor manufaktur naik sebesar 2,6 persen, sedangkan pertambangan naik sebesar 7,7 persen. Sebaliknya, pertanian tetap pada trennya yang menurun sejak paruh kedua 2003, dengan penurunan sebanyak 8 persen. Jepang, Amerika Serikat, dan Singapura tetap menjadi tujuan utama ekspor, menyerap sekitar 40 persen dari ekspor Indonesia.

Kecuali pada bulan Februari, nilai ekspor Indonesia tetap berada di atas US\$5 milyar per bulan pada semester pertama 2004. Tetapi, data bulanan menunjukkan peningkatan yang minim pada periode tersebut. Kendala dari sisi penawaran, yang menghambat ekspor selama empat tahun terakhir, menghilangkan peluang Indonesia untuk memanfaatkan permintaan dunia yang meningkat. Melihat kecenderungan ini, diperkirakan

Gambar 6



Sumber: BPS.

bahwa tidak akan ada pertumbuhan signifikan dari ekspor dalam waktu dekat ini. Walaupun rupiah terdepresiasi sebanyak 7 persen dalam enam bulan terakhir, naiknya harga minyak dunia mengikis daya saing ekspor Indonesia. Namun, target pemerintah sebesar US\$60 milyar pada tahun 2004 kelihatannya dapat tercapai.

Perkembangan Impor

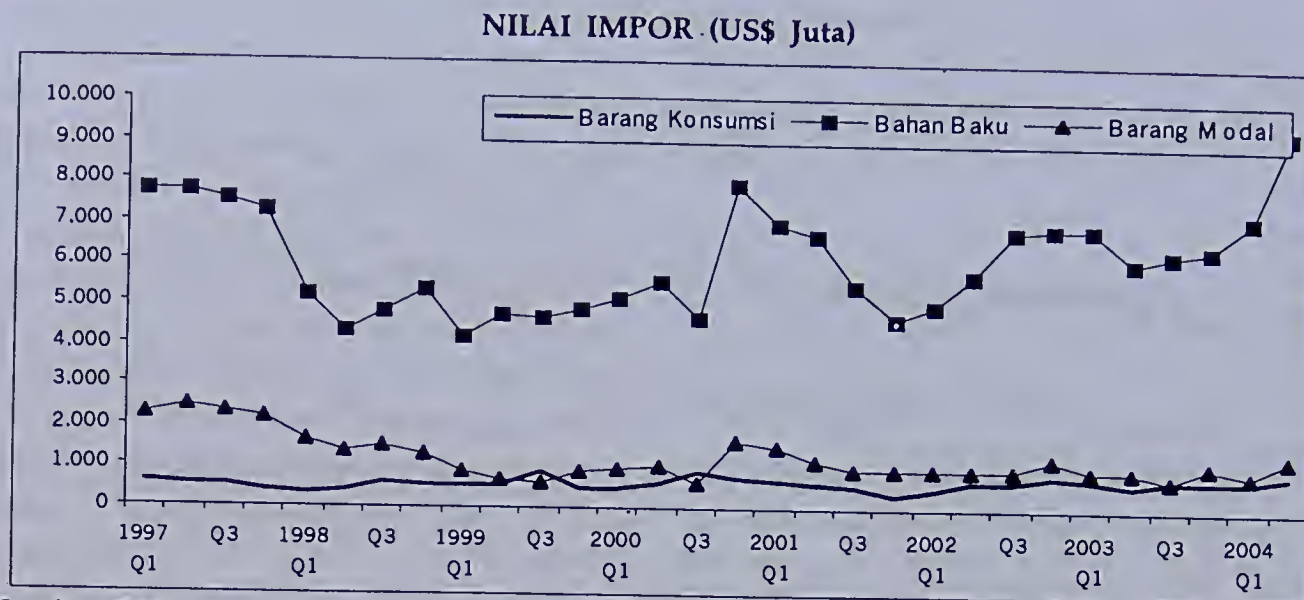
Peningkatan yang tajam dari harga minyak dunia secara signifikan menaikkan impor hingga 17,3 persen. Kenaikan impor yang tajam ini diakibatkan oleh kenaikan 36 persen dari impor minyak dunia, dengan sekitar 30 persen dari total impor, dan kenaikan 12 persen dari impor nonmigas. Penting untuk diperhatikan bahwa impor barang modal naik mencapai 13 persen, berbeda dengan tren selama lima tahun terakhir. Ini

mengindikasikan bahwa sektor riil mulai bangkit secara perlahan. Pertumbuhan kredit yang dibahas pada bagian sebelumnya memastikan tren yang positif ini.

Transaksi Berjalan

Naiknya harga minyak dunia baru-baru ini memperburuk neraca perdagangan. Pada paruh pertama 2004, terjadi penurunan surplus perdagangan sebesar 12 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Hal ini berakibat pada buruknya transaksi berjalan. Semester pertama 2004 memperlihatkan surplus transaksi berjalan sebesar US\$0,95 milyar, sebuah penurunan yang tajam sebanyak 225 persen jika dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun lalu. Penurunan ini disebabkan oleh makin memburuknya neraca perdagangan serta kecilnya peningkatan arus keluar netto dari

Gambar 7



Sumber: BPS.

pendapatan faktor produksi (*net factor outflow of factor income*).

Transaksi Modal

Pada semester pertama 2004, transaksi modal terlihat membaik. Arus masuk netto dari FDI sekitar US\$0,46 milyar, berbalik dengan arus keluar netto sebanyak US\$0,46 milyar di tahun 2003. Investasi portofolio tetap mengalir masuk dengan investasi portofolio netto sekitar US\$0,78 milyar, atau kenaikan sebesar 9 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Namun, data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menunjukkan bahwa persetujuan investasi asing untuk paruh pertama 2004 turun sebanyak 34,4 persen (y-o-y). Dari US\$3 milyar persetujuan FDI, 37 persen merupakan proyek baru dan 34 persen merupakan proyek ekspansi; boleh dikatakan bahwa ini adalah sinyal yang

baik mengingat selama lima tahun terakhir kebanyakan persetujuan FDI masuk ke dalam kategori "perubahan status". Perdagangan, hotel, dan restoran serta jasa tetap menjadi sektor yang populer.

FISKAL

Revisi APBN 2004: Dana Lebih Banyak untuk Subsidi BBM

Revisi APBN dipusatkan pada revisi asumsi harga minyak dunia, yang sekarang diasumsikan sebesar US\$36 per barel. Akibatnya, pemerintah harus mengeluarkan dana sebesar Rp. 63 triliun untuk subsidi BBM – kenaikan sebesar Rp. 48,5 triliun jika dibandingkan dengan angka sebelumnya yang hanya sebesar US\$14,5 triliun.

Namun, subsidi yang membengkak ini tidak serta-merta mengenga-

ruhi defisit secara signifikan. Kenaikan harga minyak ini juga akan menaikkan penerimaan pemerintah dari sektor migas; jadi diperkirakan keseluruhan defisit hanya akan naik sejumlah US\$1,87 triliun (0,1 persen dari PDB), menjadikan defisit sebanyak 1,3 persen dari PDB pada 2004, atau naik dari angka sebelumnya yang sebesar 1,2 persen. Untuk mendanai tambahan defisit, pemerintah mengharapkan akan memperoleh dana dari penjualan aset dan privatisasi, penerbitan obligasi pemerintah, serta penarikan beberapa rekening tabungan pemerintah dan bantuan luar negeri.

Kenaikan signifikan dari subsidi BBM harus dibebankan pada dana pemerintah, sebagai akibat dari kebijakan nasional untuk mempertahankan harga minyak domestik. Meningkatkan harga minyak di dalam negeri akan membuat pemerintah menjadi tidak populer, walaupun terdapat keraguan mengenai efektivitas subsidi BBM. Banyak yang mengkritik keputusan pemerintah untuk menaikkan subsidi, dengan argumentasi bahwa dana tersebut dapat disalurkan untuk pengeluaran yang lebih produktif seperti infrastruktur, yang lebih dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

RAPBN 2005: Konservatif dan Hati-hati

Pada tanggal 16 Agustus, Presiden Megawati mengumumkan ran-

cangan anggaran untuk tahun 2005. Rancangan tersebut mencerminkan komitmen pemerintah terhadap kesinambungan fiskal dan pengurangan defisit, tetapi tetap saja menuai kritik dan kontroversi. RAPBN 2005 mengasumsikan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,4 persen, lebih tinggi daripada asumsi APBN 2004 sebesar 4,8 persen.

Pemerintah juga mengasumsikan bahwa laju inflasi akan turun dari sekitar 6,5 persen 2004 menjadi 5,5 persen, tingkat suku bunga resmi akan turun dari sekitar 8,5 persen ke 6,5 persen; nilai tukar tetap berada pada kisaran Rp. 8.700,-/US\$. Asumsi lainnya yang penting adalah harga dan produksi dari minyak dunia, yaitu ditetapkan pada kisaran US\$24/barel dan 1,125 juta barel per hari. Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut, pemerintah memprediksi defisit anggaran sebesar 0,8 persen dari PDB pada tahun 2005, sebuah penurunan dari 1,2 persen PDB pada tahun ini.

Banyak yang skeptis terhadap RAPBN ini. Pihak yang skeptis berargumen bahwa asumsi yang digunakan terlalu optimis dan lebih banyak didorong oleh keinginan untuk menonjolkan keberhasilan pemerintah dalam menjaga kesinambungan fiskal. Laju pertumbuhan sebesar 5,4 persen merupakan lompatan yang cukup besar dari target tahun ini yang besarnya 4,8 persen. Asumsi nilai tukar dan inflasi juga menimbulkan pertanyaan, mengingat

nilai tukar saat ini berada pada Rp. 9.250,-/US\$ dan kecenderungan inflasi untuk naik.

Asumsi yang paling mengundang kontroversi adalah asumsi harga minyak dunia. Kelihatannya tidak mungkin harga minyak dunia di tahun depan akan turun ke US\$24/barel karena pada awal September 2004 saja harganya berkisar pada US\$45/barel. Dilihat secara sepintas, rancangan ini memberikan kesan memerlukan revisi yang besar. Jika diteliti lebih jauh, asumsi pertumbuhan ekonomi boleh dikatakan realistis. Target pertumbuhan sebesar 5,4 persen kelihatan moderat dengan kondisi ekonomi dunia yang membaik serta revisi dalam tahun dasar yang digunakan untuk menghitung PDB, yang cenderung untuk mendorongnya naik. Analisis sensitivitas dari asumsi-asumsi tersebut memperlihatkan bahwa ketidakberhasilan dalam mencapai beberapa target dapat menambah beban fiskal, tetapi masih tetap dapat dikendalikan.

Untuk tiap dolar kenaikan harga minyak dunia di atas asumsi, misalnya, hanya akan menaikkan beban fiskal sebesar Rp. 100,- - 150,- milyar terhadap defisit anggaran karena naiknya harga minyak dunia berarti tambahan pendapatan dan juga subsidi BBM yang lebih besar. Jika diasumsikan harga minyak bumi US\$12 lebih tinggi daripada asumsi saat ini, tambahan defisit hanya akan kurang dari Rp. 2 trilyun, sebuah jumlah yang "tidak signifikan" di-

bandingkan dengan anggaran sebesar Rp. 394 trilyun.

Dalam penerimaan, pemerintah sangat tergantung pada pendapatan dari pajak, khususnya dari ekspor nonmigas, meskipun diperkirakan pendapatan dari migas akan sedikit meningkat akibat naiknya harga minyak dunia dan produksi, dengan mempertimbangkan pembukaan ladang-ladang minyak yang baru. Walaupun pemerintah telah merencanakan akan meluncurkan undang-undang pajak yang baru dan memperbaiki administrasi perpajakan, rasio pajak pada anggaran tahun depan sedikit lebih rendah daripada tahun 2004. Dengan mengasumsikan inflasi 5,5 persen, target kenaikan pendapatan pajak secara riil hanya akan sebesar 4,1 persen, lebih rendah daripada perkiraan pertumbuhannya. Ke depannya, target pendapatan pajak hanya dapat dicapai melalui usaha yang keras.

Tahun depan, pemerintah akan memperkenalkan format baru sisi pengeluaran di dalam anggaran. Format ini sejalan dengan standar internasional *Government Finance Statistics* (GFS). Dengan format ini, pengeluaran pemerintah tidak lagi dikelompokkan ke dalam pengeluaran rutin dan pembangunan. Melainkan, pengeluaran akan dikelompokkan ke dalam beberapa tipe pengeluaran, organisasi dalam pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pengeluaran tersebut, dan fungsi dari pemerintah. Perubahan ke dalam format yang baru

ini juga akan diikuti dengan perubahan dari prosedur kompilasi dan administrasi anggaran.

RAPBN memberikan tanda yang jelas bahwa kita tidak dapat mengharapkan pemerintah untuk menjadi penggerak pertumbuhan. Total pengeluaran akan naik sebanyak 5,3 persen dari APBN 2004. Dari sekitar Rp. 395 triliun total pengeluaran, lebih dari 33 persen akan berada pada pemerintahan daerah dan hanya Rp. 264 triliun yang akan menjadi bagian dari pemerintah pusat. Investasi pemerintah dalam hal penyediaan infrastruktur hanya akan membutuhkan kurang dari 16 persen dari pengeluaran pemerintah pusat.

Pemerintah memproyeksikan kenaikan yang signifikan dari subsidi BBM, dari Rp. 14,5 triliun menjadi Rp. 21 triliun untuk mengakomodasi kenaikan harga minyak yang lebih tinggi. Namun, proyeksi subsidi tersebut dihitung berdasarkan asumsi harga minyak dunia US\$24 per barel. Melihat harga minyak dunia saat ini, pemerintah perlu mempersiapkan diri untuk membayar subsidi yang lebih tinggi bila ingin tetap mempertahankan harga minyak domestik. Untuk setiap kenaikan satu dolar dari harga minyak dunia, diperlukan subsidi Rp. 3,1 triliun.

Mungkin tidak akan terlalu sulit bagi pemerintah untuk mendanai defisit sebesar Rp. 16,8 triliun. Tetapi, dengan menyudahi program IMF, pe-

merintah Indonesia tidak lagi berhak ikut program penjadwalan kembali utang luar negeri dalam kerangka Paris Club dan wajib membayar utang luar negeri yang lalu. Pendanaan luar negeri, yang biasanya merupakan cara terakhir untuk mengatasi defisit anggaran, menjadi tidak efektif ketika pengucuran pinjaman baru lebih kecil daripada amortisasi utang luar negeri lama. Untuk menutupi pembayaran kembali utang luar negeri dan membeli kembali (*buy-back*) utang domestik, pemerintah harus mencari tambahan dana sebesar Rp. 49,8 triliun dari pendanaan domestik. Obbligasi pemerintah yang baru dikeluarkan diharapkan menghasilkan Rp. 50,2 triliun, sementara privatisasi dan program penjualan aset, serta tabungan pemerintah diharapkan menutupi sisa defisit. Tetapi, hal ini sepertinya akan tidak mudah bagi pemerintah. Peredaran obligasi domestik yang tinggi saat ini menimbulkan keraguan akan kemauan pasar untuk menyerap obligasi baru.

Penjualan aset tidak lagi memberikan kontribusi yang besar karena BPPN menyisakan sedikit aset untuk dijual. Dengan kata lain, pemerintah harus lebih agresif dalam program privatisasi meskipun ada sentimen negatif terhadap program ini. Perbaikan sistem dan administrasi perpajakan untuk mendorong pengumpulan pendapatan adalah salah satu usaha penting dalam menutupi kebutuhan yang lebih besar untuk mendanai anggaran.

Tabel 4

APBN 2004 DAN RAPBN 2005

Uraian	2004		2005	
	APBN	Persen terhadap PDB	RAPBN	Persen terhadap PDB
A. Pendapatan Negara dan Hibah	401	19,8	377,9	17,2
I. Penerimaan Dalam Negeri	400,4	19,8	377,1	17,2
Penerimaan Perpajakan	272,2	13,5	297,5	13,6
Penerimaan Negara Bukan Pajak	128,2	6,3	79,6	3,6
II. Hibah	0,6	0	0,8	0
B. Belanja Negara	427	21,2	394,8	18
I. Belanja Pemerintah Pusat	307,9	15,2	264,9	12,1
II. Belanja Daerah	119	5,9	129,9	5,9
Dana Perimbangan	112,2	5,6	123,4	5,6
Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	6,9	0,3	6,5	0,3
C. Neraca Primer (<i>Primary Balance</i>)	41,2	2	47,1	2,1
D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	-25,9	-1,3	-16,9	-0,8
E. Pembiayaan			16,9	0,8
I. Pembiayaan Dalam Negeri			37,1	1,7
II. Pembiayaan Luar Negeri (neto)			-20,2	-0,9

Sumber: Pemerintah Republik Indonesia.

ISU LAINNYA

Sektor Properti dan Konstruksi, Industri Semen, dan Liberalisasi Migas

Sektor properti dan konstruksi mulai bangkit. Angka terakhir menunjukkan kapitalisasi sebesar Rp. 49 triliun di tahun 2003, kenaikan yang mengagumkan dari Rp. 26 triliun pada tahun 2002. Di tahun 2003, pembangunan pusat perdagangan mendominasi investasi di sektor ini dengan nilai Rp. 26,51 triliun. Tingginya tingkat *return* dan keyakinan konsumen mendorong peningkatan aktivitas sektor ini. Sementara itu, kinerja dari sub-sektor perumahan di

tahun 2003 tetap tidak jelas. Studi dari Pusat Studi Properti Indonesia (PSPi) menunjukkan bahwa pembangunan perumahan gagal mencapai target 800.000 unit perumahan baru yang disubsidi. Alasan kegagalan ini adalah kelambanan dalam penyaluran subsidi pemerintah untuk pinjaman perumahan dan keterbatasan kredit untuk konstruksi. Meskipun begitu, nilai kapitalisasi di sub-sektor ini naik sebesar 25 persen.

Banyak analis memprediksi bahwa sektor properti akan terus berkembang, bahkan melebihi tingkat sebelum krisis, dengan puncak pertumbuhan pada tahun 2007. Kapitalisasi yang berada di bawah perkiraan

Tabel 5

KONTRIBUSI SEKTOR PROPERTI TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI 2001-2004

	2001	2002	2003	2004*
Kapitalisasi (Rp. trilyun)	12,9	26,9	49,3	63,5
Pertumbuhan dari Nilai Kapitalisasi (Persen)	19	95	82	18
Tenaga Kerja Baru ('000 Tenaga Kerja)	270	511	851,5	997,1
Pertumbuhan Pasar Properti (Persen)	0,68	1,28	2,13	2,49
Pertumbuhan Ekonomi (Persen)	3,3	3,7	4,1	4,7
Kontribusi Sektor Properti terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Persen)	21	35	52	53

*Perkiraan

Sumber: Pusat Studi Properti Indonesia (PSPI), Agustus 2004.

2004 kelihatannya merefleksikan lambatnya penyelesaian dari proyek-proyek komersial yang dimulai akhir 2002 (PSPI, 2004). Kelihatannya pasar properti di tahun 2004 akan terus tumbuh, dengan mayoritas investasi berasal dari modal pengembang sendiri dan meningkatnya daya beli konsumen.

Konsumsi domestik terhadap semen pada semester pertama 2004 tumbuh sebesar 10 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003; ini mencerminkan membaiknya sektor konstruksi. Dibandingkan dengan tahun 2003, semester pertama 2004 mencatat kenaikan konsumsi domestik sebesar hanya 1 persen (27,5 juta ton dari 27,2 juta ton pada 2002). Dengan kapasitas produksi terpasang saat ini, angka pertumbuhan penjualan ideal untuk sektor ini sekitar 8-10 persen, atau dua kali lipat daripada pertumbuhan ekonomi Indonesia agar industri ini dapat lebih berjalan.

Pasar ekspor sepertinya bukan target utama dari produsen semen. Se-

bagai bagian dari reformasi ekonomi Indonesia, pemerintah telah menghapuskan semua hambatan untuk ekspor semen, tetapi ekspor tetap saja berada di bawah konsumsi domestik. Hal ini disebabkan oleh perbedaan antara harga domestik dan harga ekspor yang diakibatkan melonjaknya biaya pengangkutan hingga mencapai lebih dari 40 persen. Pada 2003 ekspor sekitar 10 persen dari total produksi. Walaupun ada kenaikan dalam harga minyak dunia dan batu bara, dan di lain pihak meningkatnya permintaan dan kompetisi, produsen semen diperkirakan tidak akan mengubah harga, setidaknya sampai akhir Juni 2004. Tetapi, diragukan industri ini akan menambah kapasitasnya secepat yang diperlukan untuk mengantisipasi kekurangan persediaan pada 2010, dengan mengasumsikan laju pertumbuhan yang konstan sebesar 10 persen. Maka, ke depannya, dengan mengasumsikan bahwa pertumbuhan sektor konstruksi akan terus berlanjut, impor menjadi penting untuk memenuhi permintaan domestik.

Tabel 6

KINERJA INDUSTRI SEMEN NASIONAL ('000 TON) 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Kapasitas	46.820	47.720	47.720	47.720	47.720	47.720
Konsumsi Domestik	18.817	22.331	25.744	27.233	27.528	29.200
Ekspor Semen	3.940	3.552	3.707	3.791	3.073	5.700

*Perkiraan

Sumber: Asosiasi Semen Indonesia (ASI).

Pemerintah tahun depan akan membuka keran sektor migas, hulu dan hilir. Hal ini akan menambah jumlah pemain di sektor ini untuk merambah distribusi BBM, termasuk yang disubsidi pemerintah. Artinya, Pertamina tidak lagi memegang monopoli di sektor ini, sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas. Dalam kerangka ini, pemerintah hanya mensubsidi tiga produk BBM: minyak tanah, bensin solar dan premium untuk otomotif. Untuk produk lainnya yang tidak diregulasi, Pertamina akan menghadapi kompetisi dari pemain-pemain lainnya, di mana berlaku harga pasar dari produk-produk tersebut. Pada sektor hulu, pemerintah telah mengambil alih wewenang Pertamina dalam mengelola dae-

rah-daerah migas dan pengawasan kontrak bagi-hasil (*production-sharing*).

Naiknya harga minyak dunia menjadikan pelaksanaan liberalisasi migas sebuah kontroversi. Pihak yang menentang liberalisasi berargumen bahwa persaingan pasar bebas akan menyebabkan harga BBM naik dan mengakibatkan gejolak politik. Selain itu, investor mungkin akan lebih tertarik untuk mendistribusikan BBM yang tidak disubsidi. Oleh karena itu, liberalisasi dan kompetisi harus direncanakan secara hati-hati, agar dalam pelaksanaannya nanti dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki. Liberalisasi yang terburu-buru tanpa adanya perangkat pengawasan yang matang dapat merusak industri ini.

Modal Sosial, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal

Sutoro Eko

Di antara hukum-hukum yang mengendalikan masyarakat, ada sebuah hukum yang lebih tepat dan jelas daripada hukum-hukum lainnya. Jika manusia ingin tetap atau ingin menjadi beradab, maka "seni untuk hidup bergaul bersama" harus tumbuh dan disempurnakan sesuai dengan peningkatan persamaan kondisi.
(Alexis de Tocqueville)

Desentralisasi tidak semata-mata membicarakan masalah pembagian kewenangan-keuangan, dan demokrasi lokal tidak hanya berbicara tentang pemilihan umum, partai politik dan parlemen. Transisi desentralisasi selama era reformasi telah mendorong tumbuhnya modal sosial, dan modal sosial ini membuat demokrasi lokal semakin semarak. Modal sosial, dalam bentuk organisasi masyarakat sipil dan jaringan sosial, sebagai kekuatan alternatif atas organisasi korporatisme negara, terus-menerus memberikan kontribusi terhadap perluasan ruang publik, mendorong peningkatan partisipasi masyarakat, meningkatkan kerja sama dan kepercayaan antarorganisasi masyarakat, membuka kerja sama dan kemitraan antara masyarakat dan pemerintah, serta menantang akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Sebagai kekayaan gerakan sosial, modal sosial ke depan akan terus-menerus menantang warisan feodalisme-birokratisme-sentralisme masa lalu dan problem low-trust masyarakat Indonesia, sekaligus membuat desentralisasi dan demokrasi menjadi lebih bermakna.

PENDAHULUAN

SEJAK dekade 1970-an, desentralisasi telah menjadi sebuah komitmen global di dunia. Di banyak negara berkembang, desentralisasi mengalami penyebaran secara luas karena berbagai alasan: datangnya sistem politik multi-partai di Afrika, pendalaman demokratisasi lokal di Amerika Latin, transisi dari ekonomi komando ke ekonomi pasar di Eropa Timur maupun Cina, kebu-

tuhan untuk memperbaiki pelayanan publik di Asia Timur, tantangan akan keragaman etnis dan geografis di Asia Selatan, ketegangan etnis di banyak negara, dan juga sebagai jawaban atas kegagalan pemerintah pusat memberikan layanan publik yang lebih efektif (Litvack, *et. al*, 1998).

Di Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya sudah lama menjadi komitmen seluruh elemen bangsa. Sejak awal kemerdekaan,

para pendiri bangsa menganjurkan penerapan desentralisasi sebagai sebuah solusi permanen atas pemerintahan dan keragaman masyarakat. Selama satu dekade pasca kemerdekaan, republik ini belajar menerapkan desentralisasi dan demokrasi dengan cukup baik, tetapi kemudian keduanya dipotong oleh rezim yang sentralistik dan otoritarian. Sentralisasi jauh lebih kuat dan permanen selama tiga dekade pada masa Orde Baru, meskipun di atas kertas rezim ini menerapkan perangkat desentralisasi: UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979. Sejarah menunjukkan, bahwa pengalaman sentralisasi telah menimbulkan sejumlah tragedi kemanusiaan yang mengingkari cita-cita proklamasi kemerdekaan 1945: penyalahgunaan kekuasaan, eksploitasi sumber daya lokal, ketimpangan antara Jakarta dan daerah, ketimpangan Jawa dengan luar Jawa, kerusakan kearifan lokal, ketergantungan dan keterbelakangan daerah.

Ketika transisi menuju demokrasi dimulai, menyusul berakhirnya Orde Baru, semangat desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan. Undang-undang lama dihapuskan dan kemudian digantikan oleh UU No. 22/1999, yang lebih "kongkret" dan sedikit-banyak mempunyai semangat desentralisasi dan demokrasi lokal. Desentralisasi dalam konteks Indonesia diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai berbagai keragaman lo-

kal, menghormati dan mengembangkan potensi penghidupan masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.

Apa pelajaran berharga yang bisa diambil dari pengalaman desentralisasi dan demokrasi lokal selama masa transisi? Bagaimana pergulatan yang terjadi di tingkat lokal? Ke depan, bagaimana membuat demokratisasi dan demokrasi lokal bekerja lebih baik? Bagaimana semua ini bisa dipahami dari sisi masyarakat, terutama dari konteks modal sosial? Rangkaian pertanyaan itu tentu mempunyai relevansi kembar, baik akademik dan empirik. Secara akademik, studi tentang "modal sosial, desentralisasi dan demokrasi lokal" berada dalam haluan pendekatan berpusat pada masyarakat, sebagai sebuah studi alternatif atas studi tentang otonomi daerah yang selama ini sibuk membicarakan masalah kerangka regulasi dan kebijakan, pemilihan kepala daerah, kinerja DPRD, investasi daerah, pendapatan asli daerah, dan sebagainya.

Secara empirik, rangkaian pertanyaan itu merupakan bagian dari tantangan konsolidasi (pembaruan) bagi desentralisasi dan demokrasi lokal yang berbasis pada masyarakat. Karenanya, studi tentang "modal sosial, desentralisasi dan demokrasi lokal" hendak memberikan kontribusi bagi penguatan gerakan sosial masyarakat untuk membuat desentralisasi dan demokrasi bekerja lebih baik. Penulis berpendapat bahwa

membuat desentralisasi dan demokrasi bekerja lebih baik tidak cukup hanya disandarkan pada kebijakan yang demokratis (akuntabel, responsif dan partisipatif), komitmen elite lokal, atau *capacity building* bagi pemerintah daerah, melainkan juga harus digerakkan oleh modal sosial dalam sektor masyarakat sipil.

Tulisan ini merupakan sebuah langkah awal untuk memberikan jawaban-jawaban konseptual terhadap rangkaian pertanyaan di atas. Namun tulisan ini tidak dibangun berdasarkan penelitian yang mendalam tentang relevansi modal sosial dengan desentralisasi dan demokrasi lokal, melainkan pengamatan secara makro atas berbagai kecenderungan lokal setelah gelombang desentralisasi dan demokrasi lokal membahana di Indonesia selama transisi. Penulis justru hendak membangun perspektif alternatif sebagai bekal awal untuk melakukan penelitian yang mendalam tentang modal sosial, desentralisasi dan demokrasi lokal.

MEMBANGUN PERSPEKTIF

Selama satu dekade terakhir, modal sosial menjadi perhatian serius dalam sosiologi, ekonomi, ilmu politik, kesehatan dan bahkan dikembangkan oleh kerja-kerja agen pembangunan internasional. Perhatian serius pada modal sosial tampaknya paralel dengan perhatian pada *good governance*, desentralisasi, demokrasi lokal, pemberdayaan, *civil society* dan

seterusnya. Coleman (1988) adalah sosiolog pertama yang mengusung modal sosial ke dalam *mainstream* ilmu sosial Amerika, yang kemudian semakin dipopulerkan oleh studi Putnam (1993, 1995, 2000). Seperti akan dibahas di bawah, studi Putnam (1993) di Italia merupakan perintis awal studi modal sosial dan demokrasi lokal. Dua tahun berikutnya, Putnam (1995) membeberkan kisah kemerosotan modal sosial di Amerika, padahal jauh sebelumnya de Tocqueville (1835) menunjukkan bahwa kekayaan modal sosial (kehidupan asosiasional) merupakan penyangga yang kokoh bagi demokrasi Amerika. Temuan Putnam (Presiden Asosiasi Ilmu Politik Amerika) itu mengusik (jika tidak membuat heboh) perhatian para akademisi, praktisi dan bahkan publik Amerika. Kelanjutannya adalah berkembangnya wacana, forum, kajian, serta kebijakan tentang modal sosial dan kondisi kehidupan warga di negeri itu.

Ketika perdebatan tentang modal sosial makin semarak, KTT Dunia tentang Pembangunan Sosial (*World Summit for Social Development*) tahun 1995 di Kopenhagen secara responsif ikut mempromosikan penguatan modal sosial di tingkat lokal dan global sebagai pondasi bagi penanggulangan kemiskinan. Komitmen Kopenhagen menunjukkan bahwa pembangunan sosial bukan melulu terfokus pada penyediaan pelayanan sosial oleh negara, tetapi lebih dari itu adalah memfokuskan pada modal sosial sebagai wujud jaringan

kerja pada tingkat masyarakat dan global untuk menyelidiki satu alat yang sangat menjanjikan, dan relatif belum dipetakan, untuk memajukan pembangunan sosial. Pasca KTT Pembangunan Sosial, World Bank (1999) menggelar sebuah proyek *Social Capital Initiative Working Papers*, baik kajian teoretis maupun empirik di banyak negara. Setidaknya ada sejumlah 24 *working papers* tentang modal sosial, yang sebagian besar terfokus pada relevansi modal sosial dengan pembangunan masyarakat, pengentasan kemiskinan, dan penanganan konflik.

Sejauh literatur yang bisa dilacak, tidak ditemukan pengertian tunggal tentang modal sosial. Tidak jelas siapa yang pertama kali menggunakan istilah tersebut, tetapi penggunaan awal berasal dari Loury (1977) dalam sebuah bab buku yang mengkritisi pengertian modal manusia yang individualistis dan atomistis sempit dalam teori ekonomi neoklasik. Menurut Loury (1977: 176):

Sebuah asal-usul sosial individual mempunyai pengaruh yang jelas dan penting terhadap jumlah sumber daya yang pada akhirnya diinvestasikan dalam pembangunan. Mungkin berguna untuk mempekerjakan sebuah konsep "modal sosial" untuk menggambarkan kosekuensi kedudukan sosial dalam memfasilitasi karakteristik modal manusia.

Meski Coleman (1988) lebih tegas membawa modal sosial dalam studinya, tetapi dia tidak memberikan pengertian modal sosial secara jelas. Menurut Coleman (1988: 98):

Modal sosial ditetapkan oleh fungsinya. Modal sosial bukan merupakan sebuah entitas tunggal, tetapi berbagai macam entitas yang berbeda dengan dua elemen bersama: terdiri dari beberapa aspek struktur sosial, dan memfasilitasi tindakan pelaku-pelaku tertentu dalam struktur itu. Sebagaimana bentuk modal lain, modal sosial adalah produktif, membuat mungkin pencapaian tujuan tertentu yang di dalam ketiadaannya akan tidak mungkin. Sebagaimana modal fisik dan modal manusia, modal sosial sama sekali tidak *fungible* tetapi mungkin *specific* untuk aktivitas tertentu. Tidak seperti bentuk modal lain, modal sosial melekat dalam struktur hubungan antara para pelaku dan di antara para pelaku.

Dengan definisi yang agak kabur ini, Coleman (1998) menetapkan kumpulan tindakan, hasil dan hubungan yang berbeda sebagai modal sosial. Modal sosial, baginya, adalah *inherently functional*, dan modal sosial adalah apa saja yang memungkinkan orang atau institusi bertindak. Modal sosial, karena itu, bukan merupakan sebuah mekanisme, sesuatu atau sebuah hasil, tetapi merupakan beberapa atau semua dari mereka (mekanisme, sesuatu dan hasil) secara simultan. Portes (1998) melihat ini sebagai sebuah langkah vital dalam evaluasi dan pengembangan (*proliferation*) ide modal sosial dan negara: "Coleman sendiri memulai pengembangan (*proliferation*) itu dengan memasukkan beberapa istilah mekanisme yang menghasilkan modal sosial; konsekuensi dari kepemilikannya; dan organisasi sosial yang menyediakan konteks bagi sumber dan pengaruh". Akhir-

nya, modal sosial, bagi Coleman (1998), adalah netral secara normatif dan moral, yaitu bahwa modal sosial diinginkan dan sekaligus juga tidak diinginkan; modal sosial hanya memungkinkan tindakan terjadi dengan menyediakan sumber daya yang diperlukan.

Meskipun kerja Coleman (1988) membawa modal sosial ke dalam ilmu-ilmu sosial, sumber pokok ide bagi para praktisi dan peneliti adalah Putnam (1993a, 1993b, 1995, 1996, 2000). Didorong oleh karya Putnam, modal sosial secara menyeluruh didefinisikan ulang dan menjadi berpengaruh sekali dalam studi-studi pembangunan di Amerika Serikat (Gittell and Vidal, 1998; Lang and Hornburg, 1998; Miller, 1997; Moore Lappe and Du Bois, 1997; Schulgasser, 1999; Servon, 1999; Temkin and Rohe, 1998; Wallis, *et. al*, 1998; dan Wilson, 1997) dan internasional. Dalam kenyataannya, bagi banyak orang di Bank Dunia, modal sosial telah menjadi *the missing link* dalam pembangunan ekonomi global (Harriss and Renzio, 1997). Menjelaskan dampak modal sosial terhadap pembangunan, Chupp (1999: 2) menyatakan secara jelas: "Dalam perdebatan atas perkampungan miskin dan penyakit masyarakat sebagai keseluruhan, modal sosial telah menjadi sesuatu obat yang menakutkan". Lebih jauh, redefinisi modal sosial Putnam hampir sedramatis pengaruh argumennya yang tersebar luas, dan karenanya memerlukan diskusi yang sungguh-sungguh.

Ada beberapa transisi kunci yang muncul ketika Putnam (1993a) pertama kali menggunakan istilah modal sosial. *Pertama*, modal sosial diubah dari sesuatu yang didapat oleh individu kepada sesuatu yang dimiliki (atau tidak dimiliki) oleh individu lain atau kelompok orang di daerah, komunitas, kota, negara, atau benua. *Kedua*, modal sosial bisa dipertukarkan dengan masyarakat sipil, atau secara lebih tepat, dengan pandangan baru Tocqueville yang khusus tentang masyarakat sipil. Dengan demikian asosiasi sukarela, organisasi non-pemerintah, berdasarkan kepercayaan, menjadi institusi yang menghasilkan modal sosial.

Ketiga, modal sosial terutama menjadi sebuah hal yang secara normatif baik dan diberikan untuk: (a) mempromosikan pemerintah yang baik (demokratis); dan (b) menghasilkan dan membuat keberkelanjutan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. *Keempat*, ketika Putnam membawa kerangka kerja ini kepada konteks Amerika, dia melakukannya dengan membuat argumen bahwa modal sosial dan masyarakat sipil sedang merosot di Amerika Serikat dan sejak pertengahan tahun 1960-an (1993b, 1995, 1996, 2000) kecenderungan ini menandakan masalah ekonomi dan politik jangka panjang.

Loury (1977), Bourdieu (1985), dan Coleman (1988) menjelaskan bahwa modal sosial tidak diwujudkan pada orang tertentu, tetapi agaknya melekat dalam hubungan sosial

orang. Pada saat yang sama, mereka juga menyatakan bahwa modal sosial didapat oleh individu. Putnam; sebaliknya, menjelaskan bahwa modal sosial adalah sebuah sumber daya yang berhasil atau gagal dimiliki individu atau kelompok (Portes, 1998; Portes and Landolt, 1996). Pada permulaan artikel pertamanya tentang isu tersebut, Putnam menyatakan, bahwa "bekerja bersama-sama adalah lebih mudah dalam sebuah komunitas yang diberkahi dengan persediaan (*stock*) modal sosial yang banyak" (Putnam, 1993b: 36). Komunitas, bukan orang, memiliki *stock* modal sosial. Putnam, sejak membuat transisi ini dari individu ke kelompok yang lebih besar, menyatakan secara jelas, bahwa "dengan demikian, modal sosial dapat merupakan sebuah *private good* dan sekaligus juga *public good*" (Putnam, 2000: 20). Yang penting untuk dicatat adalah bahwa selain tekanannya pada jaringan kerja sosial dan pergerakan modal sosialnya dari skala individu ke skala kelompok, Putnam mengukur modal sosial dengan suatu bentuk *methodological individualism* (Skocpol, 1996). Dalam penelitiannya tentang modal sosial di Amerika Serikat, Putnam (1995, 1996, 2000) menggunakan data survei sosial untuk mengamati tingkat keterlibatan sosial individu.

Definisi Coleman (1988) yang kurang jelas justru membuka pintu bagi berbagai macam sumber modal sosial, dan Putnam menggunakan ketidakjelasan itu untuk mengguna-

kan -asosiasi sukarela berdasarkan kepercayaan (salah satu contoh yang ditawarkan Coleman), dan pemahannya tentang asosiasi sukarela sebagai konstituen masyarakat sipil sebagai sumber utama modal sosial bagi komunitas, daerah, dan sebagainya. Putnam menjelaskan bahwa "modal sosial mengacu pada norma dan jaringan kerja masyarakat sipil yang melicinkan tindakan kerja sama di antara warga negara dan institusi mereka" (Putnam, 1998: v). Oleh karena itu, modal sosial dan masyarakat sipil menjadi tumpang-tindih, dan keduanya hampir searti (*synonymous*). Transisi ini mempunyai implikasi dramatis bagi pengertian politis dan teoretis dari modal sosial.

Sebuah lembaga penelitian yang mengesankan dan sedang tumbuh berpendapat bahwa hubungan sipil membantu membuat kita sehat, kaya dan bijaksana. Hidup tanpa modal sosial tidak mudah, apakah seseorang adalah penduduk desa di Italia Selatan atau orang miskin di *inner-city* Amerika atau pengusaha kaya di distrik industri teknologi-tinggi (Putnam, 2000: 287).

Pengertian masyarakat sipil dan modal sosial ini berakar pada pemahaman Putnam terhadap pandangan de Tocqueville (1835) tentang masyarakat sipil dan demokrasi, dan oleh karena itu perlu untuk mengambil suatu momen untuk membahas perspektif ini. De Tocqueville mengunjungi Amerika Serikat pada tahun 1830-an dan percaya bahwa

salah satu pendefinisian komponen *Democracy in America* (1835) adalah kecenderungan Amerika untuk membuat dan menjadi anggota asosiasi sukarela di daerah kekuasaan baik negara maupun pasar. Putnam mengakui utangnya pada de Tocqueville dan menyatakan, "akhir-akhir ini, sehubungan dengan pandangan baru de Tocqueville, para ilmuwan sosial Amerika cenderung menggali banyak sekali kejadian empirik di mana kualitas kehidupan publik dan penyelenggaraan institusi sosial sangat dipengaruhi oleh norma-norma dan jaringan kerja keterlibatan sipil" (Putnam, 1995: 66). Pemahamannya terhadap (pandangan) de Tocqueville secara kuat mengusulkan bahwa jaringan kerja kepercayaan dan asosiasi sukarela adalah serangkaian hubungan *win-win* yang di dalamnya setiap orang membawa manfaat. Ini adalah jelas dalam definisi dasarnya ide tersebut. Putnam menyatakan, bahwa "modal sosial mengacu pada hubungan di antara individu - jaringan kerja sosial dan norma saling membutuhkan dan layak dipercaya yang timbul dari mereka. Dalam pengertian itu modal sosial sangat berhubungan dengan apa yang oleh banyak orang disebut *civic virtue*" (Putnam, 2000: 19). Asosiasi sukarela, oleh karena itu, bukan merupakan pertemuan konfrontasi yang didasarkan pada kepentingan pribadi, tetapi agaknya (merupakan) "ciri kehidupan sosial - jaringan kerja, norma, dan kepercayaan- yang memungkinkan para peserta untuk datang bersama-sama

untuk mengejar sasaran bersama" (Putnam, 1996: 34). Oleh karena itu, secara teoretis, politis, dan moral, perkumpulan *Bowling*, PTAs, Elks Clubs, kelompok gereja, dan serikat dagang dapat disamakan (Putnam, 1995). Bahkan meskipun Putnam meneliti mereka secara individual (lihat Putnam, 2000), mereka semua menyelenggarakan fungsi yang sangat mirip.

Tetapi, manfaat modal sosial dan masyarakat sipil meluas hingga lebih dari sekadar mempromosikan dan mendukung institusi pemerintahan yang demokratis melainkan sampai kepada menghasilkan dan membuat keberlanjutan pertumbuhan ekonomi. Putnam (1993a: 38) menjelaskan, bahwa "studi tentang pertumbuhan ekonomi Asia Timur yang cepat hampir selalu menekankan pentingnya jaringan kerja sosial yang padat, sehingga ekonomi ini kadang-kadang dikatakan untuk menggambarkan semacam *network capitalism* baru". Pernyataannya yang paling berani (dengan mengacu pada kasus Italia), adalah bahwa, "komunitas ini tidak menjadi sipil hanya karena mereka kaya. Catatan sejarah menyatakan secara tepat kebalikannya: Mereka telah menjadi kaya karena mereka sipil. Para ekonom pembangunan melihatnya sebagai *civics matters*" (Putnam, 1993a: 37). Terakhir dia menyatakan, "di mana kepercayaan dan jaringan kerja sosial tumbuh dengan subur, individu, perusahaan, lingkungan tempat tinggal dan bahkan bangsa menjadi makmur" (Putnam, 2000: 319).

Bagan 1

TIPOLOGI MODAL SOSIAL DALAM KONTEKS DEMOKRASI

	Vertikal (pemerintah dan rakyat)	Horizontal (antarwarga)
Struktural (hubungan dan organisasi)	<ul style="list-style-type: none"> • DPRD • Forum warga • Rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) 	<ul style="list-style-type: none"> • Paguyuban • Asosiasi • Organisasi lokal • Jaringan sosial
Kognitif (norma dan nilai)	<ul style="list-style-type: none"> • Kepercayaan • Akuntabilitas • Kemitraan • Partisipasi • Responsivitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaritas • Toleransi • Kepercayaan • Kerja sama

Sumber: Diadaptasi dan dimodifikasi dari Coleman (1988, 1990); Putnam (1993, 2000); North (1990); Bain and Hicks (1998); Uphoff (2000); Colleta and Cullen (2001).

Putnam menjadi terkenal tidak hanya sebagai seorang *neo-Tocquevillean*, tetapi juga sebagai orang yang mendokumentasikan kemerosotan dalam masyarakat sipil dan modal sosial di Amerika Serikat. Secara ringkas, dia menjelaskan (Putnam 1995, 1996, 2000) bahwa Amerika Serikat telah mengalami suatu penarikan dari masyarakat sipil dan suatu kemerosotan dalam modal sosial. Dia menyatakan bahwa kemerosotan modal sosial adalah sebuah proses *generational* yang di dalamnya orang yang lahir di tahun 1910-an dan 1920-an terlibat secara lebih sipil daripada generasi teman-teman mereka yang lahir dari tahun 1930-an dan sesudahnya.

Secara singkat Putnam menegaskan bahwa modal sosial terkait dengan organisasi sosial, ikatan atau hubungan sosial, norma dan kepercayaan yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama untuk keuntungan bersama. Tetapi dengan merujuk

pada beberapa literatur, penulis membuat tipologi tentang modal sosial secara sederhana dan sistematis seperti terlihat dalam Bagan 1. Tipologi modal sosial itu paralel dengan prinsip demokrasi, yang diletakkan dalam konteks hubungan sosial vertikal (pemerintah dan rakyat) dan hubungan sosial horizontal (antarwarga atau antarkelompok masyarakat). Modal sosial adalah basis yang inheren dalam demokrasi, baik dalam konteks hubungan vertikal (antara rakyat dan pemerintah atau antara pemimpin dengan yang dipimpin) serta hubungan horizontal (antarwarga atau antarkomunitas dalam masyarakat).

Bagan di atas bisa dijabarkan menjadi dua pemahaman besar tentang relevansi antara modal sosial dan demokrasi lokal. Secara horizontal, berbagai organisasi dan jaringan sosial merupakan arena bagi masyarakat sipil untuk membangun solidaritas, toleransi, kepercayaan dan

kerja sama, atau yang sering disebut pluralisme. Apa yang mungkin disebut aliran pemikiran "kepercayaan dan jaringan kerja sosial" mempunyai sejarah intelektual yang berbeda dan sangat panjang sebagai sebuah upaya untuk memecahkan salah satu persoalan klasik ilmu sosial: yaitu, bagaimana dan mengapa beberapa masyarakat, khususnya masyarakat skala besar modern, memelihara tingkat kesatuan sosial dan stabilitas politik ketika konflik sosial dan ketidakpuasan politik yang serius mungkin mudah mengancam mereka.

Inti teori ini adalah adanya perhatian terhadap konsep kepercayaan dan peran organisasi sukarela. Kepercayaan memainkan peran sentral dalam masyarakat modern dan politiknya, karena sebagaimana Simmel (1950: 326) mengatakan, "kepercayaan adalah salah satu tenaga sintetik yang paling penting dalam masyarakat" (lihat juga Arrow, 1972: 357; Coleman, 1990: 306; Ostrom, 1990; Putnam, 1993; 1995; 2000; Fukuyama, 1995; Braithwaite and Levi, 1998; Warren, 1999). Organisasi sukarela penting sekali karena keterlibatan warga negara dalam komunitas, khususnya asosiasi sukarela dan organisasi mediasi, mengajarkan *habits of heart* (Bellah et al., 1985) kepercayaan, resiprositas, solidaritas, dan kerja sama. Organisasi sukarela juga dikatakan untuk menciptakan jaringan kerja yang kondusif bagi *social learning*, proses saling tolong-menolong, keterlibatan warga negara dan perhatian terhadap kepen-

tingan umum. Oleh karena itu, kepadatan dan macam jaringan kerja yang luas sangat penting untuk menciptakan sikap demokrasi dan keterlibatan komunitas, pada satu pihak, dan struktur hubungan sosial yang stabil dan terpadu, pada pihak lain. Organisasi sosial yang melewati batas-batas primordial (agama, suku, daerah, dan lain-lain), misalnya, akan memainkan fungsi sebagai jembatan sosial (*social bridging*) untuk mengelola konflik (Colleta and Cullen, 1999).

Secara vertikal berbagai organisasi dan jaringan lokal menjadi tempat interaksi antara pemerintah dan masyarakat untuk membangun kepercayaan, akuntabilitas, kemitraan, responsivitas dan partisipasi. Secara teoretis, masyarakat yang didirikan dengan baik dengan keberagaman dan jumlah jaringan kerja sosial yang luas dan besar adalah perlu untuk melanggengkan kebajikan warga negara yang diperlukan untuk pemerintahan yang demokratis. Bagi banyak teoretikus, organisasi sukarela adalah bentuk jaringan kerja sosial yang krusial dan kepercayaan antara warga negara dan pemimpin politik mereka. Kepercayaan bukan hanya merupakan konsep yang dipertentangkannya sendiri, tetapi ia mempunyai banyak sinonim dan istilah yang berhubungan erat tetapi tidak identik dengan kebersamaan, empati, resiprositas, kesopanan, rasa hormat, solidaritas, toleransi, dan persaudaraan.

Organisasi sukarela masyarakat sipil sangat berguna sebagai struktur mediasi dan basis gerakan sosial yang membuat demokrasi bekerja lebih baik (Couto and Guthrie, 1999). Evans and Boyte (1986: 17) melihat gerakan untuk meningkatkan kesetaraan sosial dan ekonomi; dalam hal ini, mereka menemukan struktur mediasi. Mereka menawarkan fakta sejarah tentang kapasitas struktur mediasi untuk memberikan kontribusi terhadap politik pembaruan yang demokratis dan partisipatoris dalam peran mereka sebagai "tempat publik dalam komunitas, atau lingkungan yang di dalamnya orang dapat belajar suatu rasa harga-diri baru, identitas kelompok yang lebih dalam dan lebih tegas, keterampilan publik, dan nilai-nilai kerja sama dan kebajikan warga negara (Evans and Boyte 1986: 17). Usaha ini pada perubahan politik, sosial dan ekonomi yang luas dan khususnya (pada) ruang bebas yang mereka ciptakan menawarkan solidaritas tipis dan demokrasi yang tidak bersambungan satu sama lain (*discursive democracy*). Melacak beberapa gerakan sosial pada abad yang lalu, Evans dan Boyte menemukan bahwa kelompok lokal menolak diskriminasi ras, jender, dan kelas secara jelas dan secara samar pada ruang bebas.

Tetapi dari sudut pandang lain, Barber (1984) justru skeptis terhadap struktur mediasi (organisasi sukarela) sebagai basis demokrasi. Dia menyusun sebuah teori demokrasi dengan penekanan berat pada komunitas dan

kecurigaan tentang organisasi lokal. Barber membandingkan liberalisme dengan sifat baik kewarganegaraan *republican*. Liberalisme, menurut Barber (1984), mempromosikan *thin democracy* sementara kewarganegaraan mempromosikan *strong democracy*. Tingkat partisipasi membedakan demokrasi yang lemah dan demokrasi yang kuat (Barber 1984: 132). Barber mengakui bahwa struktur mediasi mungkin bertindak sebagai sekolah bagi pendidikan warga negara yang diperlukan untuk demokrasi yang kuat. Namun, dia memperingatkan bahwa organisasi lokal yang eksklusif bisa merusak demokrasi. Bagi Barber, demokrasi yang kuat menciptakan suatu rangkaian kesatuan kegiatan yang terbentang dari lingkungan tempat tinggal hingga bangsa, dari swasta hingga publik, dan sepanjang rangkaian kegiatan itu, kesadaran warga negara yang ikut serta dapat berkembang" (Barber, 1984: 235). Secara jelas, Barber kurang optimis mengenai kapasitas struktur mediasi untuk mempromosikan kesadaran dan partisipasi yang meningkat dan membaik dalam konteks demokrasi yang kuat. Dia menganjurkan bahwa hanya partisipasi politik langsung, kegiatan yang secara jelas adalah kegiatan publik, misalnya rapat kota dan pertemuan kampung, berhasil sepenuhnya sebagai sebuah bentuk pendidikan warga negara.

Bagi penulis, sebenarnya tidak ada perbedaan mendasar antara pendapat Barber dengan pendapat sebelumnya. Organisasi sukarela maupun ko-

munitas, sebagai struktur mediasi, adalah arena bagi warga untuk saling belajar bersama, membangun kepercayaan, merajut kerja sama dan sebagai basis partisipasi warga dalam konteks pemerintahan lokal. Bagaimanapun, mekanisme demokrasi langsung tidak pernah akan datang setiap hari. Sementara organisasi lokal merupakan arena sehari-hari bagi warga untuk berpartisipasi dalam urusan publik dan sekaligus sebagai wadah gerakan sosial untuk melakukan tekanan terhadap keburukan pemerintah lokal, semisal merebaknya praktek korupsi. Dengan kalimat lain, organisasi lokal merupakan kekuatan masyarakat sipil untuk membuat pemerintahan lokal lebih akuntabel dan responsif. Seperti dikemukakan oleh Berry *et. al* (1993: 213), asosiasi lingkungan tempat tinggal meningkatkan ikatan anggota mereka dengan orang lain dan meningkatkan kesetaraan politik. Mereka berbuat begitu ketika mereka memberikan kesempatan representasi dan partisipasi dalam proses sosial dan politik kepada para anggotanya.

STUDI PUTNAM DI ITALIA

Karya Putnam (1993) dengan kasus Italia memberikan banyak pelajaran berharga tentang modal sosial, desentralisasi dan demokrasi lokal. Pertama, secara akademik, Putnam membangun argumen yang kuat bahwa desentralisasi menumbuhkan modal sosial dan tradisi kewargaan di tingkat lokal. Partisipasi demokratis

warga telah membiakkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horizontal: kepercayaan, toleransi, kerja sama, dan solidaritas yang membentuk apa yang oleh Putnam disebut sebagai komunitas sipil (*civic community*).¹ Indikator-indikator *civic engagement* —solidaritas sosial dan partisipasi massal— yang merentang luas pada gilirannya berkorelasi tinggi dengan kinerja pembangunan ekonomi dan kualitas kehidupan demokrasi. Selama seperempat abad terakhir, desentralisasi politik di Italia telah secara luas mentransformasikan kultur politik elite dalam suatu arah yang demokratis. Pembentukan pemerintahan regional, yang kemudian mendapatkan sejumlah kekuasaan otonom yang signifikan dan kontrol atas sumber daya lokal, menghasilkan suatu tipe perpolitikan yang secara ideologis tidak terlalu terpolarisasi, lebih moderat, toleran, pragmatis, lebih fleksibel dan suatu "penerimaan *mutual* yang lebih besar di antara hampir semua partai". Secara berangsur-angsur warga mulai mengidentifikasi diri dengan tingkat pemerintahan lokal dan bahkan lebih menghargainya daripada pemerintahan nasional.

Putnam juga menegaskan bahwa desentralisasi dan demokratisasi lokal mempunyai potensi besar untuk

¹Gagasan Putnam tentang *civic community* ini sangat dipengaruhi oleh republikanisme dan pemikiran de Tocqueville ketika dia mengkaji tentang kehidupan asosiasional sebagai basis demokrasi di Amerika Serikat. Lihat de Tocqueville (1969).

merangsang pertumbuhan organisasi-organisasi dan jaringan masyarakat sipil (*civil society*). Arena kehidupan komunitas dan lokal lebih menawarkan cakupan terbesar bagi organisasi-organisasi independen untuk membentuk dan mempengaruhi kebijakan. Pada tingkat lokal, rintangan-rintangan sosial dan organisasional terhadap aksi kolektif lebih rendah dan problem-problem yang menuntut perhatian—dari layanan sosial sampai transportasi dan lingkungan—berdampak langsung pada kualitas hidup masyarakat. Keterlibatan langsung warga dalam penyelenggaraan layanan publik pada tingkat lokal menghasilkan suatu peluang penting untuk memperkuat keterampilan para warga secara individual dan akumulasi modal sosial, seraya membuat penyampaian layanan publik lebih *accountable*.

Kedua, kawasan Italia Utara jauh lebih unggul dan maju daripada kawasan Italia Selatan, baik dari sisi desentralisasi, demokrasi lokal, modal sosial, tradisi kewargaan, maupun kinerja pembangunan ekonomi. Kota-kota di Italia Utara adalah kawasan industri maju yang sejak lama mempunyai kekuatan tradisi kewargaan. Pada saat unifikasi tahun 1870, baik Italia Utara maupun Italia Selatan belum terindustrialisasi sepenuhnya dengan persentase yang sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan populasi lahan garapan di Utara. Namun, perkembangan industri memasuki tinggal landas secara cepat di Utara, sementara Selatan benar-benar menjadi wilayah urban dan industrial antara ta-

hun 1871 dan 1911. Penghasilan per kapita di Utara meningkat pesat, dan jurang pemisah di antara wilayah-wilayah itu tetap tinggi hingga hari ini. Variasi-variasi yang terjadi di wilayah ini tidak bisa dijelaskan secara memadai oleh perbedaan-perbedaan dalam kebijakan pemerintahnya, karena hal itu sudah (untuk sebagian besar) ditentukan secara nasional sejak munculnya negara Italia yang terunifikasi. Namun, mereka sangat berkorelasi dengan tingkat *civic community* atau sosiabilitas spontan yang berlaku di masing-masing wilayah. Terdapat perusahaan-perusahaan keluarga di seluruh bagian Italia, tetapi mereka yang berada di pusat *social capital* yang tinggi jauh lebih dinamis, inovatif dan menjanjikan daripada mereka yang berada di Selatan, yang bercirikan tingginya ketidakpercayaan sosial.

Ketiga, resiprositas sosial secara horizontal, kehidupan asosiasional dan partisipasi warga telah lama tumbuh dengan semarak di Italia Utara. Menjelang tahun 1970-an kawasan Italia Utara adalah pejuang gigih desentralisasi melalui strategi aksi kolektif secara horizontal dengan basis front regionalis yang meluas (Putnam, 1993a: 23). Kawasan Italia Utara, secara historis, mempunyai komune (*commune*), sebuah institusi lokal yang dibentuk secara sukarela dan partisipatif melalui kontrak sosial primordial, yang bersifat mandiri untuk melindungi anggota dan kepentingan bersama. Komune adalah republik komunal, yang menurut Waley (1978) sebagai "surga bagi

para relawan yang penuh komitmen", di mana mereka adalah partisipan aktif dalam setiap proses deliberasi (permusyawaratan). Sejak lama komune (republik komunal) mempunyai tradisi berdemokrasi dalam menentukan pemimpin, termasuk pola *sharing of power* antara pemimpin dan anggotanya serta pola-pola hubungan yang lebih egaliter daripada hirarkis. Selain komune, kawasan Italia Utara juga mempunyai banyak asosiasi kehidupan di tingkat lokal yang tumbuh dari bawah (*bottom-up*) dan partisipatif seperti *vicinanze* (asosiasi ketetanggaan), *populus* (organisasi pengelola gereja), *consorterie* (organisasi pengamanan komunitas), dan lain-lain.

Kawasan Italia Selatan (Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sardegna dan Sisilia), sebaliknya, lebih bersifat feodal, otokratik dan sentralistik yang mereka warisi dari Kerajaan Norman yang berpusat di Sisilia, terutama pada masa kejayaan Frederick II. Kerajaan-kerajaan Selatan menetapkan bentuk absolutisme monarki awal, menghapuskan kemerdekaan kota-kota yang mencoba memberontak mendapatkan hak otonomi. Hierarki sosial yang tajam ditekankan di pedalaman, dengan aristokrasi pemilik tanah (*landed aristocracy*) sebagai pemegang kekuasaan atas pertanian untuk subsistensi. Dalam sebagian masyarakat, agama digunakan untuk memperkuat lembaga-lembaga perantara dan untuk mengorganisasi masyarakat secara spontan. Namun, di Italia Selatan, Gereja Katolik digunakan semata-mata untuk me-

negakkan kembali absolutisme monarkis. Gereja dianggap sebagai kewajiban dan beban eksternal, bukan sebagai sebuah komunitas yang secara sukarela dimasuki dan dikontrol oleh para anggotanya.

Otoritas sentralistik ini bertentangan secara tajam dengan desentralisasi Utara pada akhir abad pertengahan, di mana sejumlah negara-kota seperti Venesia, Genoa, dan Florence adalah republik-republik independen. Bukan hanya mereka yang otonom secara politik, sejumlah negara kota komersial ini pun mempraktekkan bentuk pemerintahan republikan yang menghendaki tingkat partisipasi politik yang tinggi dari para anggotanya. Di bawah perlindungan semacam ini, kehidupan asosiasional yang kaya bisa tumbuh, termasuk perserikatan, asosiasi-asosiasi lingkungan, organisasi-organisasi komunitas, kelompok-kelompok persaudaraan, dan semacamnya. Di Utara dan Tengah, gereja hanya merupakan salah satu organisasi sosial di antara banyak organisasi sosial yang lain. Dalam ungkapan Putnam, "Pada awal abad ke-14, Italia telah menghasilkan, bukan satu, tetapi dua pola pemerintahan inovatif dengan ciri-ciri asosiasi sosial dan kultural yang khas-aristokrasi feodal Norman yang dipelihara di Selatan dan republikanisme komunal yang subur di Utara." Pada masa berikutnya, Utara mengalami refeodalisasi dan diperintah di bawah kontrol penggantian sumber-sumber otoritas yang ter-sentralisasi (banyak di antara mereka berkebangsaan asing), tetapi tradisi-

tradisi republikan yang ditempa selama *Rennaisance* masih bisa bertahan dengan baik sebagai bagian dari budaya Utara hingga menjadi, pada masa-masa modern, sumber tingkat sosiabilitas spontan yang lebih tinggi dibandingkan dengan di Selatan.

Jika di kawasan Utara tumbuh banyak organisasi lokal dan asosiasi horizontal yang otonom dan demokratis, di kawasan selatan yang terjadi adalah pola-pola hubungan politik patron-klien secara vertikal (Graziano, 1973). Politik patron-klien di Selatan lebih bersifat personalistik, lebih eksploitatif, dan kurang beradab. Ketika orang-orang utara menggelar aksi kolektif untuk memperjuangkan desentralisasi, para elite lokal di kawasan Selatan malah konservatif terhadap desentralisasi, di mana mereka cenderung melakukan *lobby* personal pada patron politik di Roma. Bahkan berbicara tentang Italia Selatan, kita akrab betul dengan berbagai bentuk organisasi kejahatan yang tumbuh subur dengan variasi nama yang berbeda-beda: *Mafia* di Sisilia, *Cammora* di Campania, dan *Ndrangheta* di Calabria.

KONTEKS INDONESIA

Gelombang transisi desentralisasi dan demokrasi di Indonesia beberapa tahun terakhir telah membawa perubahan dan kemajuan yang berarti, tetapi juga menyajikan banyak problem dan tantangan konsolidasi serta menampilkan pergulatan antara warisan masa lampau yang masih mengakar

dengan ide-ide alternatif untuk pembaruan. Dari sudut pandang relasi negara dan masyarakat, kita bisa mengidentifikasi sejumlah perubahan dan sekaligus warisan masa lampau, problem dan tantangan baru dalam praktek desentralisasi dan demokrasi lokal.

Keterbukaan Pemerintahan Lokal

Desentralisasi dan demokrasi lokal secara bertahap dan pelan-pelan telah mendorong tumbuhnya pemerintahan lokal yang semakin terbuka. Fenomena pergeseran dari pemerintahan birokratis (*bureaucratic government*) ke pemerintahan partai (*party government*) merupakan sebuah contoh hadirnya pemerintahan yang semakin terbuka. Bagaimanapun demokrasi tidak pernah mengajarkan tentang dominasi militer dan birokrasi terhadap kekuasaan politik melalui sistem karir dan komando. Sebaliknya, demokrasi mengajarkan bahwa kekuasaan politik dalam pemerintahan harus diorganisir melalui arena masyarakat politik, yakni "kompetisi" secara terbuka di antara aktor politik dan "partisipasi politik" masyarakat sebagai basisnya. Pemerintahan partai yang dibangun dari kompetisi dan partisipasi dalam arena masyarakat politik, secara teoretis, akan membuat *linkage* antara masyarakat dengan sistem politik, memperkuat akuntabilitas penguasa lokal pada konstituen yang telah memberikan mandatnya, membuat partai politik lebih berakar (berbasis) pada masyarakat, membuka akses yang lebih luas bagi pemain-pemain baru,

dan seterusnya. Jika dulu kekuasaan lokal dimonopoli oleh birokrasi dan militer, yang *notabene* dikendalikan dari Jakarta, sekarang hadirnya pemerintahan partai telah memberikan kesempatan yang lebih lebar bagi elemen-elemen masyarakat sipil (di luar birokrasi dan militer) untuk masuk dalam lingkaran kekuasaan. Sejumlah politisi yang berbasis masyarakat hingga politisi "karbitan" bisa mempunyai akses menduduki jabatan bupati maupun DPRD, sementara elemen-elemen yang lain bisa memperoleh akses masuk ke Komisi Pemilihan Umum sampai Dewan Perwakilan Daerah.

Tetapi hadirnya pemerintahan partai menimbulkan sejumlah masalah baru bagi demokrasi lokal. Demokratisasi dan otonomi daerah menyuguhkan kebangkitan raja-raja kecil di daerah, memindahkan korupsi dari Jakarta ke daerah, konflik kewenangan dan sumber daya, pelipatgandaan pajak dan retribusi daerah yang menjadi beban berat bagi masyarakat, oligarki elite yang jauh dari sentuhan rakyat, konflik horizontal (agama dan etnis), dan seterusnya. Akibatnya, banyak orang secara sinis menganggap bahwa reformasi, desentralisasi dan demokrasi adalah sumber malapetaka dan kecacauan di negeri ini sehingga juga menimbulkan kerinduan (nostalgia) pada rezim Orde Baru yang dulu lebih menjanjikan keamanan, ketertiban dan juga kemakmuran.

Bagaimana kerentanan otonomi daerah itu bisa dijelaskan? Seperti di kawasan Italia Selatan, daerah-daerah di

Indonesia mewarisi tradisi politik feodal, otoritarian, birokratis dan sentralistik. Tradisi yang relatif kekal ini membentuk paradigma kolot para elite dalam mengelola kekuasaan, mengatur rakyat dan menguasai sumber daya ekonomi. Para gubernur, misalnya, sangat berang karena kekuasaannya atas bupati-bupati dipreteli oleh UU No. 22/1999. Gubernur sekarang tidak bisa lagi memerintah bupati, memanipulasi DAU, atau mengutip pajak-pajak daerah seperti dulu. Bahkan sekadar undangan pun diabaikan oleh bupati. Oleh karena itu, para gubernur menuntut agar otonomi daerah dileakkan di provinsi atau meminta agar kekuasaan dan kewenangan mereka dipulihkan seperti sedia kala.

Sementara, bupati sekarang mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar. Mereka di atas angin, ibarat raja-raja kecil yang secara leluasa bisa menguasai sumber daya politik dan ekonomi daerah. "Otonomi daerah berhenti di tangan saya", demikian ungkap arogan seorang bupati ketika menanggapi masalah otonomi desa. "Bupati bukanlah seorang pemimpin yang betul-betul mengayomi masyarakat, melainkan hanya seorang pejabat yang pekerjaannya adalah tanda tangan, marah-marahan dan jalan-jalan", demikian ungkap seorang pegawai di Boyolali. DPRD kabupaten/kota sekarang mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang luar biasa, yang mereka gunakan untuk menekan bupati/walikota dengan senjata laporan pertanggungjawaban. Tetapi ulah DPRD yang tidak bertanggung

gung jawab itu dengan mudah bisa dipadamkan oleh bupati/walikota setelah memperoleh kucuran duit, proyek dan fasilitas.

Di tingkat yang lebih bawah, camat mengalami disorientasi kekuasaan dan kewenangan karena dikebiri oleh UU No. 22/1999. Dulu camat mempunyai kekuasaan, kewenangan dan kekayaan yang besar karena mengendalikan segala sumber daya ekonomi dan politik di desa-desa wilayah yurisdiksinya. "Sekalipun hanya daun jatuh, seorang camat harus tahu", demikian sebuah paradigma kekuasaan yang melekat pada pikiran camat. Sekarang kekuasaan, kewenangan dan kekayaan camat tidak seperti dulu lagi. Tetapi camat masih tetap "dihormati" oleh para kepala desa (lurah) karena penguasa kecamatan itu tidak bisa mengeruk kekayaan seperti bupati/walikota.

Di tingkat paling bawah, kepala desa (lurah) juga mengalami disorientasi dan kebingungan. Dulu meski lurah merupakan "ujung tombak" tetapi dia mempunyai kekuasaan, kewenangan dan kekayaan yang cukup besar di desanya. Sekarang lurah menghadapi tekanan dan instruksi dari atas (kabupaten), himpitan dari samping (Badan Perwakilan Desa/BPD) dan tuntutan dari masyarakat. Sebagai contoh, demikian ungkap seorang kepala desa di kabupaten Rembang:

"Kepala desa itu seperti kerbau yang digiring ke kanan, ke kiri. Dari atas ditekan, dari bawah dituntut. Kami kehilangan muka dan harga diri di hadapan masyarakat, karena 'demokrasi

pokoke' maupun ulah dan arogansi BPD. BPD menganggap dirinya seperti 'dewa', yang menggunakan masyarakat sebagai 'kereta', mengatasnamakan masyarakat untuk menekan kepala desa. Padahal itu hanya keinginan beberapa anggota BPD".

BPD, sekarang, dianggap sebagai musuh atau ancaman terhadap kekuasaan, kewenangan dan kekayaan kepala desa. Di Bantul, misalnya, BPD diplesetkan menjadi Badan Pemborosan Desa, di Kalimantan Timur BPD dikatakan sebagai Badan Provokasi Desa. Keresahan ini sampai sekarang belum padam, karena berbeda dengan bupati/walikota (yang dengan gampang membungkam DPRD dengan uang), kepala desa tidak mempunyai duit untuk membungkam BPD. Oleh karena itu, di mana-mana kepala desa menuntut beberapa hal: revisi UU No. 22/1999, otonomi yang lebih besar kepada kabupaten, perimbangan keuangan yang memadai, perpanjangan masa jabatan sampai 10 tahun, mekanisme kontrol terhadap BPD, dan lain-lain. Semua tuntutan kepala desa ini, sayangnya, belum mencerminkan sebuah respons dan komitmen sosial yang kuat pada masyarakat yang dipimpinnya, melainkan lebih mengutamakan pada semangat romantis-historis untuk memperbesar kekuasaannya.

Paradigma patron-klien (yang menekankan hubungan vertikal secara hirarkis-sentralistis), bagaimanapun, masih melekat pada alam pikiran para penguasa di Indonesia, mulai dari presiden, jenderal, gubernur, bupati sampai kepala desa. Mereka lebih mengutamakan paradigma bagaimana mem-

perbesar dan mempertahankan kekuasaan, bukan paradigma bagaimana menggunakan kekuasaan untuk kemanfaatan yang lebih besar bagi rakyat. Paradigma patron-klien memang eksploitatif dan menciptakan ketergantungan. Tetapi penguasa bawahan sanggup loyal, bertanggung jawab dan memelihara prinsip Asal Bapak Senang (ABS) pada penguasa atasan, asalkan keuntungan dan kekayaan mereka tidak terganggu oleh siapapun, termasuk oleh masyarakat yang dikuasainya. Oleh karena itu, para penguasa menganggap desentralisasi dan demokrasi sebagai gangguan jika tidak mendatangkan keuntungan dan kekayaan bagi mereka.

Kemitraan dan Kerja Sama

Desentralisasi dan demokrasi lokal telah mendorong tumbuhnya kemitraan dan kerja sama yang terbuka antara pemerintah daerah dengan unsur-unsur nonpemerintah. Banyak bupati sangat sadar bahwa kemajuan daerah harus dibangun dengan kemitraan strategis antara pemerintah daerah, sektor swasta dan elemen-elemen masyarakat sipil (seperti LSM dan perguruan tinggi). Mereka mulai membuka diri membangun kemitraan dengan LSM lokal maupun internasional untuk keperluan partisipasi dalam perencanaan pembangunan, penelitian, pelatihan maupun asistensi teknis lainnya. Sejauh yang bisa dilihat, ada perubahan model kemitraan dari era sebelumnya ke era sekarang. Model kemitraan di masa lalu sangat bersifat subordinatif, yang menempatkan lembaga mitra (konsul-

tan, perguruan tinggi, LSM) sebagai "tukang" bayaran untuk membantu (baca: menjustifikasi) kerja-kerja proyek pemerintah daerah tanpa proses pembelajaran dan menyentuh problem-problem krusial di dalam masyarakat. Meskipun paradigma itu belum hilang secara sempurna, tetapi model kemitraan sekarang mulai mengarah pada semangat kesetaraan dan pembelajaran. Sekarang pemerintah daerah mulai membuka diri terhadap kritik dari mitra, belajar pada gagasan-gagasan alternatif baru yang kritis, memperoleh informasi yang lebih komplet dan akurat tentang problem-problem dalam masyarakat, dan lain-lain.

Berkembangnya model kemitraan baru tentu saja akan memperkuat modal sosial vertikal antara negara dan masyarakat lokal. Di satu sisi kemitraan akan membawa negara lebih dekat pada masyarakat melalui pembelajaran dan lahirnya kebijakan-kebijakan yang responsif. Di sisi lain kemitraan akan menumbuhkan *trust* serta membuat lembaga-lembaga mitra sebagai struktur mediasi yang menjembatani respons pemerintah daerah dengan partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat. Perpaduan antara respons dan partisipasi akan membuka ruang publik di daerah serta mendorong akuntabilitas pemerintah daerah dan membuat kebijakan lokal lebih *legitimate* di mata masyarakat.

Inovasi Pemerintahan Daerah

Banyak pemerintah daerah, terutama sosok bupati, secara sadar mem-

prakarsai inovasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Banyak daerah telah mengadopsi gagasan *good governance* dan *reinventing government* sebagai bingkai inovasi pemerintahan daerah. Setiap pemerintah daerah sekarang sibuk membuat rencana strategis sebagai pijakan untuk mengarahkan agenda pembangunan, pemerintahan dan perumusan anggaran daerah. Pemda Kebumen telah menggariskan visi ke depan dan melakukan kampanye media besar-besaran untuk mempromosikan *local good governance*. Kota Surakarta telah melangkah lebih maju menerapkan model perencanaan pembangunan secara partisipatif. Pemda Solok adalah "pelari terdepan" dalam desentralisasi yang maju terdepan dalam mendorong desentralisasi kewenangan dan keuangan kepada *nagari*. Demikian juga dengan kabupaten Selayar yang maju dalam melakukan devolusi keuangan kepada desa secara lebih pasti. Banyak juga contoh lainnya yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Tentu saja berbagai inovasi itu tidak cukup merata di semua daerah. Banyak kabupaten yang tidak sempat berpikir tentang inovasi pemerintahan karena bupatinya sibuk mengumpulkan harta haram melalui korupsi, seperti yang terjadi di Klaten dan Kepulauan Riau. Bahkan inovasi yang terjadi di sebuah kabupaten pun masih terbatas pada penampilan sosok bupati. Pengalaman di Sleman, Bantul, Kulonprogo, Purworejo, Kebumen, Yogyakarta, Agam, Solok, dan lain-lain menunjukkan bahwa gagasan-gagasan

maju sang bupati tidak diikuti oleh respons yang cepat oleh birokrasi di bawahnya. Wacana tentang "birokrasi yang kedodoran" sering mengemuka di banyak daerah, sebagai bukti ketidakmampuan birokrasi menerjemahkan secara kongkret terhadap visi kepemimpinan bupati. Hingga sekarang birokrasi daerah lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan. Sekitar 60 persen hingga 70 persen anggaran daerah (APBD) dihabiskan dan dibelanjakan oleh birokrasi. Pekerjaan sehari-hari birokrasi daerah adalah menunggu pulang. Mereka lebih sibuk berpikir tentang kesejahteraan sendiri daripada berpikir tentang pelayanan publik. Tetapi mereka bersikap resah dan getir terhadap kebijakan rasionalisasi birokrasi pemerintah pusat melalui PP No. 8/2003 karena PP itu dianggap sebagai bentuk intervensi pusat terhadap daerah.

Semaraknya Modal Sosial

Gelombang desentralisasi dan demokrasi lokal telah merangsang tumbuhnya modal sosial, antara lain dalam bentuk kehadiran forum warga, jaringan lokal maupun organisasi rakyat. Tabel 1, misalnya, menggambarkan tipologi modal sosial dan pengorganisasian masyarakat sipil yang tumbuh di tingkat lokal.

Forum warga sebagai bentuk modal sosial merupakan wadah ekstra parlemen yang mewadahi unsur-unsur pemerintah, pasar dan masyarakat sipil untuk duduk bersama secara setara mengkaji dan membicarakan (mu-

Tabel 1
TIPOLOGI PENGORGANISASIAN MODAL SOSIAL DAN MASYARAKAT SIPIL

No.	Basis dan Bentuk Forum	Contoh	Sifat dan Pendekatan	Orientasi
1.	Komunitas atau satuan geografis (forum yang mewadahi berbagai pemangku kepentingan dalam wilayah tertentu, misalnya desa, kecamatan, kabupaten).	Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera, Forum Warga Bandung, Forum Desa, Rembug Desa, dan lain-lain.	Kemitraan <i>multi-stakeholders</i> , dialog partisipatif.	Membangun komunikasi dan <i>trust</i> , mengembangkan partisipasi warga, pengelolaan kebijakan publik secara bersama.
2.	Isu (forum lahir sebagai respons atas isu-isu spesifik, misalnya korupsi).	Forum Peduli Sumatera Barat, Aliansi Rakyat Anti Korupsi Klaten (ARAKK), Koalisi Rakyat Anti Militerisme, dan lain-lain.	Aliansi terbuka, konfrontatif.	Sebagai <i>pressure group</i> untuk melakukan tekanan terhadap ketidakberesan pemerintahan.
3.	Kelompok atau profesi (forum yang dilahirkan oleh kelompok-kelompok khusus karena kesamaan profesi).	Forum Guru, Forum Petani Tembakau Klaten, Paguyuban Kepala Desa, Forum Komunikasi BPD, Paguyuban Tukang Becak, Forum Petani, Formasi*.	Advokasi.	Memperjuangkan nasib, kepentingan, dan aspirasinya kepada pemerintah.
4.	Sektoral (forum yang lahir karena kepedulian terhadap sektor-sektor khusus dalam pembangunan atau pelayanan publik).	Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Forum Pengembangan Pembaruan Desa, Forum Masyarakat Kehutanan.	<i>Sharing, learning, multi-stakeholders</i> , dan advokasi.	Sebagai arena pembelajaran antar- <i>stakeholders</i> dan <i>policy reform</i> secara berkelanjutan.

Keterangan: *Formasi = Forum Masyarakat Sipil.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, termasuk Sumiarto (2003).

syawarah/deliberasi) berbagai masalah publik. Masyarakat sipil dalam konteks ini terdiri dari organisasi masyarakat, organisasi profesi, LSM, tokoh masyarakat, dan sebagainya. Melalui

pendekatan *multi-stakeholders*, forum warga berupaya mengembangkan dialog partisipatif antarsektor *governance* dengan tujuan untuk membangun hubungan saling percaya dan mengelola

kebijakan publik secara partisipatif. Didasari oleh *distrust* pada institusi dan prosedur demokrasi formal, forum warga hendak mengembangkan model demokrasi deliberatif, yakni menciptakan proses kebijakan yang lebih terbuka, dikelola melalui musyawarah bersama, sekaligus melibatkan partisipasi elemen-elemen masyarakat.

Para pejuang forum warga tentu sadar betul bahwa forum *multi-stakeholders* (langsung bersama institusi formal) bukanlah pendekatan tunggal yang secara instan diterapkan, melainkan juga memperhatikan organisasi/forum nonpemerintah, yakni forum tipe 3 dan tipe 4. Pendekatan representasi maupun jaringan antar-organisasi/forum berbasis profesi/ke-lompok dan sektoral juga ditempuh untuk tahap awal memperkuat sektor masyarakat yang kemudian dibawa pada forum *multi-stakeholders* bersama institusi formal (pemerintah dan DPRD). Di banyak daerah, muncul forum masyarakat nonpemerintah yang digunakan untuk proses belajar di antara kelompok atau aktor-aktor masyarakat dan selanjutnya dibawa untuk advokasi kebijakan pemerintah. Di Kebumen, misalnya, ada Forum Masyarakat Sipil (Formasi) —yang terdiri dari kalangan BPD, aktivis LSM, akademisi dan dewan tani— yang selalu digunakan untuk melakukan advokasi kebijakan pemerintah daerah. Belum lama ini Formasi Kebumen menggalang aspirasi desa dan terlibat aktif mendesain Raperda Alokasi Dana Desa. Mereka terus-menerus melakukan konsultasi publik, dengar pendapat

dengan pemerintah dan DPRD, maupun melakukan *lobby* yang intensif untuk mempengaruhi (mendesakkan) lahirnya Perda ADD. Lahirnya Perda Kebumen No. 3/2004 tentang Alokasi Dana Desa sedikit-banyak dipengaruhi oleh Formasi, meskipun hal ini juga gayut dengan desakan Program Pembaruan Tata Pemerintahan Desa (Proyek Bank Dunia) dan respons yang “populis” dari Bupati Rustiningsih.

Jika forum tipe 1, 3 dan 4 lebih membawa strategi/pendekatan yang bersifat “moderat” dan kemitraan, maka forum tipe 2 cenderung menerapkan pendekatan yang “radikal” dan konfrontatif. Forum seperti ini merupakan bentuk gerakan *civil society* ala Gramscian untuk melawan ketidakberesan negara (korupsi, eksploitasi, otoritarianisme, sentralisasi dan seterusnya) yang membuat sengsara rakyat. Kemitraan *stakeholders* bersama pemerintah tidak dikenal oleh organisasi gerakan tipe 2 ini, kecuali partisipasi dalam bentuk *voice* dan kontrol politik. Rakyat harus terdidik secara kritis dan terorganisir secara kuat untuk melawan negara. Negara harus dilawan secara konfrontatif dengan menggelar wacana tanding dan aksi kolektif dalam bentuk parlemen jalanan. Para pendukung gerakan sosial ini hendak memasukkan kelompok-kelompok yang memungkinkan warga negara melawan tirani dan menandingi kekuatan negara. Dalam pekerjaan demikian, mereka secara tepat menekan kekuatan konflik masyarakat sipil.

Mereka juga cenderung untuk menekan bentuk-bentuk baru asosiasi, karena asosiasi politik sering dino-dai oleh kerja sama dengan rezim. Sesungguhnya, argumen yang ditunjukkan oleh Tarrow (1994, 1995) dan Rueschemeyera *et. al* (1994) sangat mendukung pandangan tentang gerakan sosial (pengerahan kelompok-kelompok yang terorganisir sepanjang perpecahan sosial) sebagai pembawa sentral tekanan demokratisasi dalam demokrasi Barat. Cara pandang tersebut sampai sekarang menjadi *mainstream* gerakan sosial di kalangan aktivis prodemokrasi. Tiada hari tanpa perlawanan merupakan semangat mereka. Gerakan mereka sebagai oposisi radikal sangat ampuh untuk meruntuhkan penguasa otoriter, tetapi aksi kolektif itu tampaknya tidak cukup efektif untuk mende-sakkan konsolidasi demokrasi, apalagi melembagakan demokrasi.

Organisasi tipe 2 itu sangat disarankan untuk melawan korupsi di daerah, tetapi kalau untuk kepentingan kebijakan publik yang lebih luas, pendekatan itu mungkin kurang relevan. Kombinasi organisasi tipe 1, 3 dan 4 tentu yang lebih cocok, aman, nyaman dan diterima oleh semua pihak, tanpa harus membuka *front* untuk berperang. Di tengah-tengah situasi transisional (yang diwarnai dengan *distrust*, ketidakpastian, kebimbangan, dan lain-lain) sangat dibutuhkan pembelajaran dan dialog-dialog antarpihak secara inklusif dan partisipatif dengan cara mengembangkan forum warga.

Belajar dari pengalaman, ada sejumlah pelajaran berharga yang bisa diambil dari pengembangan forum warga. Pengalaman ini merupakan "cerita sukses" forum warga, meski secara empirik masih labil dan belum menyebar ke sebagian besar daerah atau komunitas di Indonesia. *Pertama*, forum warga dan organisasi lokal (terutama tipe 1, 3 dan 4) telah membuka dan memperluas ruang-ruang publik yang lebih inklusif dan semarak. Jika dulu ruang publik di-monopoli secara korporatis dan birokratis oleh tangan-tangan negara, sekarang ruang-ruang itu dimanfaatkan oleh elemen-elemen masyarakat untuk keperluan belajar, menelaah urusan-urusan publik dan melakukan advokasi kebijakan pemerintah. Berbagai elemen masyarakat sekarang menghimpun dirinya sendiri secara mandiri *beyond* organisasi resmi korporatis yang dibentuk pemerintah zaman dulu. Melalui proses ini, berbagai elemen masyarakat mampu menemukan-kenali potensi yang mereka miliki, problem internal yang mereka hadapi, serta mengungkap kebijakan publik yang bermasalah. Forum Desa (Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa) di banyak daerah, misalnya, mampu mencermati kebijakan kabupaten yang tidak responsif terhadap desa, yang kemudian mereka jadikan sebagai basis untuk menuntut pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih seimbang dan adil.

Kedua, forum warga menjadi ruang alternatif yang mempertemukan ko-

munikasi, konsultasi dan kemitraan antara elemen masyarakat dengan pemerintah daerah dan DPRD. Meskipun sebagai institusi formal demokrasi perwakilan, DPRD selalu kehilangan saluran informasi dan kepekaan akan aspirasi masyarakat, antara lain karena kurangnya kepedulian mereka, kapasitas yang lemah dan tidak berfungsinya partai politik. Forum warga menjadi alternatif atas kemacetan itu. Bagi pemerintah, forum warga digunakan sebagai arena pembelajaran, sosialisasi dan konsultasi kebijakan dengan berbagai elemen masyarakat. Sekarang banyak bupati/walikota yang tidak hanya datang memberi sambutan pada kegiatan ritual dan seremonial, tetapi juga melakukan dialog (konsultasi) publik mengenai kebijakan dengan warga melalui forum yang inklusif. Banyak juga pemimpin lokal (bupati sampai kepala desa) yang memanfaatkan forum warga sebagai tantangan untuk membangun pemerintahan yang lebih akuntabel, transparan dan responsif. Para kepala desa di beberapa desa penelitian kami (Wiladeg, Janten, Grogol, Tambakromo) juga memanfaatkan rembug desa untuk melakukan dialog terbuka, seraya membangun tata pemerintahan yang baik. Para pemimpin lokal yang bermasalah tidak bakal berani menggelar dialog terbuka dengan forum warga. Sebaliknya, bagi masyarakat masyarakat, forum warga mereka gunakan untuk berpartisipasi, yakni menyampaikan aspirasi, mempengaruhi kebijakan, serta menuntut tanggung jawab dan kepekaan pemerintah.

Ketiga, forum warga merupakan "sekolah demokrasi", yang sedikit-banyak telah mendorong pembelajaran demokrasi, yakni tumbuhnya pemahaman dan keterampilan berdemokrasi serta kultur demokrasi. Kultur demokrasi ini mencakup sikap yang sedia mendengarkan suara orang lain, membangun hubungan saling percaya, akomodatif, dan lain-lain. Jika pembelajaran ini terus berlanjut, maka generasi ke depan akan menjadi para demokrat otentik yang bakal memberi makna terhadap prosedur dan sistem demokrasi.

Keempat, forum warga sedikit-banyak membuahkan *policy outcome* yang positif bagi masyarakat atau kelompok-kelompok marjinal. Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera sering dikisahkan berhasil membuat Rencana Detail Tata Ruang Kota secara partisipatif yang dijadikan acuan pembangunan kota. Kota Solo sering diceritakan membuahkan kebijakan perencanaan pembangunan partisipatif, antara lain karena desakan dari berbagai forum warga. Formasi Kebumen juga memberikan kontribusi yang signifikan terhadap lahirnya Perda Alokasi Dana Desa. Di banyak daerah, banyak kebijakan bermasalah yang direvisi karena desakan forum warga. Meskipun masih terbatas dan parsial, banyak cerita dari banyak tempat menunjukkan bahwa forum warga menjadi kekuatan alternatif yang mampu memperbaiki kebijakan bermasalah dan melahirkan kebijakan-kebijakan baru yang responsif dan positif bagi masyarakat.

Tetapi modal sosial yang kian semarak selama era reformasi tidaklah tunggal. Di balik kemajuan dalam organisasi nonpemerintah, kita juga menyaksikan banyak sisi paradoksal dalam modal sosial. Secara horizontal, kemajemukan masyarakat menyajikan konflik daripada pluralisme dan kohesivitas. Ruang publik *civil society* memang menghadirkan wacana dan gerakan demokratisasi yang semarak, tetapi polarisasi ideologis dan kepentingan adalah sajian yang jauh lebih menonjol. Inilah yang penulis sebut sebagai *fragmented social capital*. Gerakan demokratisasi yang didorong oleh aktor-aktor *civil society* harus berhadapan dengan praktek-praktek kekerasan yang dimainkan oleh elemen masyarakat lainnya. Bahkan gerakan demokratisasi yang terus maju tidak didukung oleh elemen-elemen partai oposisi yang pro-perubahan.

Di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah, partai politik bukanlah pendukung otentik demokratisasi melainkan sebagai bagian dari pemeliharaan *status quo* yang harus direformasi. Di banyak daerah, gerakan demokratisasi *civil society* terus bergejolak menentang "raja-raja kecil" yang bermasalah, tetapi gerakan itu dengan mudah dilumpuhkan oleh para preman bayaran maupun paramiliter yang dipelihara oleh partai politik. Semua ini memang tidak menghentikan gerakan demokratisasi meski harus dibayar dengan risiko kekerasan, tetapi gerakan *civil society* terseok-seok, tunggang-langgang dan menghadapi anomali yang serius.

Desentralisasi dan demokrasi lokal juga menyajikan problem rendahnya kepercayaan, bahkan *distrust*, antar-elemen. Partai dan parlemen lokal adalah dua elemen utama yang menuai badai *distrust* paling serius di mata masyarakat karena keduanya tidak mempertanggungjawabkan mandat yang telah diberikan oleh rakyat. Meskipun pemerintah daerah sudah mulai terbuka, tetapi belum menaruh kepercayaan penuh kepada masyarakat desa. Masyarakat, bagi mereka, harus dibina dan diarahkan, meski secara riil pembinaan dan pengarahan berbentuk penipuan. Penguasa gampang sekali menjatuhkan stigma "asal bunyi" kepada elemen-elemen masyarakat yang menyampaikan aspirasi (*voice*) secara kritis. Pemerintah daerah memang mempunyai legalitas formal di mata masyarakat, tetapi sangat lemah dari sisi legitimasi sosial, dan itulah sebabnya mengapa pemda selalu *all out* melakukan mobilisasi dan kampanye untuk "memaksa" masyarakat membayar pajak. Di setiap kota selalu terpampang spanduk bertuliskan "Orang Bijak Taat Bayar Pajak" atau "Partisipasi Anda Membayar Pajak Berarti Menyukkseskan Keberhasilan Otonomi Daerah", dan lain-lain.

Pemerintah daerah yang tidak responsif terhadap perubahan juga cenderung memandang desa dengan sebelah mata, menempatkan desa sebagai objek kebijakan dan regulasi kabupaten. Sampai sekarang lebih banyak kabupaten yang tidak responsif mendorong desentralisasi dan otonomi desa. Sebagaimana pemerintah pu-

sat memandang daerah, para pejabat daerah selalu mengungkapkan stigma "tidak siap" pada desa untuk mengelola otonomi desa. Demikian ungkap seorang pejabat daerah memahami desa dalam konteks desentralisasi:

"Apa yang terjadi kalau desa diberi otonomi? Desa itu punya apa. Penda-patan tidak ada. SDM sangat terbatas. Desa tidak siap mengurus dan menga-tur rumah tangganya sendiri. Kami yang di daerah ini sudah berpenga-laman lama, betapa susahnyanya menga-tur desa. Saya khawatir, otonomi desa itu hanya mengganggu otonomi daerah dan menimbulkan masalah baru".

Problem *low-trust* tampaknya juga menimpa LSM meski pemerintah dae-rah sudah mulai terbuka pada mere-ka. Elemen-elemen pemerintah dan se-bagian masyarakat yang berpandang-an konyol, yang *notabene* belum ber-komunikasi dengan LSM, menaruh si-kap tidak percaya pada LSM seba-gaimana ditunjukkan dengan sejum-lah stigma: LSM agen provokasi, LSM UUD (Ujung-ujungnya Duit), LSM VCD (Visinya Cari Duit), LSM penjual

bangsa, LSM berdiri di atas kemis-kinan rakyat, dan seterusnya. Problem *low-trust* yang kasuistik ini tentu me-rupakan tantangan bagi LSM untuk bermain sebagai struktur mediasi dan mengorgansir masyarakat. Sebaliknya, banyak juga LSM menaruh sikap ti-dak percaya kepada pemerintah dae-rah sehingga membuat sulit memba-ngun kemitraan strategis dan mendo-rong LSM menerapkan strategi "meng-ambil alih" peran pemerintah.

PENUTUP

Bagaimana membuat desentralisasi dan demokrasi lokal bisa bekerja de-ngan baik? Bagaimana mendorong dan mendesakkan perubahan? Siapa yang memulai? Dari mana memulainya? Untuk menjawab sejumlah pertanya-an praksis ini penulis menampilkan sejumlah pendekatan strategis yang biasa digunakan untuk mendorong agar desentralisasi dan demokrasi lo-kal bisa bekerja. Seperti terlihat da-lam Bagan 2, tipologi pendekatan stra-

Bagan 2

TIPOLOGI PENDEKATAN STRATEGIS DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI LOKAL

	Agen	Struktur
Negara	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Crafting</i> elite ● Konvergensi elite ● Kepemimpinan yang kuat 	<ul style="list-style-type: none"> ● Kerangka kebijakan dan legal ● <i>Capacity building</i> ● Reorganisasi dan reformasi birokrasi
Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ● Pendidikan politik masyarakat ● Penguatan <i>voice</i> aktor-aktor masyarakat sipil 	<ul style="list-style-type: none"> ● Penguatan modal sosial (organisasi dan jaringan) ● Penguatan partisipasi masyarakat ● Aksi kolektif organisasi masyarakat sipil

tegis dibagi menjadi dua garis: garis vertikal (negara-masyarakat) dan garis horizontal (struktur-agen).

Dalam berbagai kesempatan, setiap orang yang menghendaki perubahan selalu gelisah, jika bukan frustrasi, dan mengharapkan perubahan secara instan dengan obat yang betul-betul mujarab. Tetapi tidak ada satu pun orang di Indonesia yang mampu memberikan jaminan dan menyajikan resep mujarab yang bisa membuahkan perubahan secara cepat. Bagaimanapun, perubahan tidak mungkin berhasil dengan cepat meski dengan "revolusi sosial", dan tidak ada satu pun pendekatan yang mujarab, karena lingkaran setan yang betul-betul rumit. Agenda perubahan yang terdapat dalam empat kuadran di atas memang harus berjalan secara simultan, baik di tingkat negara maupun masyarakat serta dari sisi agen dan struktur. Tetapi masing-masing pendekatan bisa dianalisis baik secara teoretis dan empirik, yang kemudian penting untuk membangun pendekatan paling kuat untuk mendesak perubahan.

Sebuah pendekatan elitis mengatakan bahwa kondisi transisional masyarakat Indonesia sekarang ini membutuhkan hadirnya kepemimpinan transformatif, yakni pemimpin visioner, bersih, berbasis massa, "bertangan besi" dan berani mengambil risiko termasuk berani menjadi "korban reformasi". Orang sering berharap akan hadirnya seorang "ratu adil" yang punya komitmen kuat, mampu dan berani membawa perubahan, termasuk berani merombak birokrasi yang ko-

rup dan meminggirkan militer yang represif. Inggris, misalnya, mampu keluar secara cepat dari krisis finansial negara pada awal dekade 1980-an antara lain karena hadirnya Margareth Thatcher, seorang pemimpin "bertangan besi" yang berani merombak birokrasi negara meski dia harus berhadapan dengan gelombang protes dari elemen-elemen birokrasi negara. Namun, di Indonesia, solusi kepemimpinan ini hanya masuk akal secara teoretis, tetapi tidak masuk akal secara empirik. Solusi kepemimpinan mungkin bersifat voluntaristik, karena tidak ada tanda-tanda cerah yang melahirkan pemimpin yang bersih, bertangan bersih, dan berbasis massa. Sebelumnya elemen-elemen pendukung demokratisasi sangat berharap pada Gus Dur karena dia tampil sebagai pemimpin visioner, berbasis massa dan bertangan besi, tetapi sayang dia tidak bersih dari praktek KKN yang kemudian membuatnya terdepak oleh patronase politik.

Pendekatan elitis lain yang bersifat voluntaristik adalah konvergensi elite, yang menekankan perlunya konsensus bersama di kalangan elite untuk membawa Indonesia keluar dari kritis, dan sekaligus menjadi titik awal untuk membangun Indonesia yang demokratis dan desentralistik. Lagi-lagi solusi ini hanya masuk akal secara teoretis, tetapi tidak masuk akal secara politik dan empirik. Mengapa? Masyarakat Indonesia selama era reformasi justru menyaksikan oligarki elite yang lebih banyak memperjuangkan kepentingan kekuasaan mereka sendiri daripada mendo-

rong demokratisasi untuk Indonesia. Elite politik tidak punya komitmen terhadap perubahan; sebaliknya mereka sibuk menghabiskan energinya untuk berbagi-bagi kekuasaan dan kekayaan.

Di sektor struktur negara, pendekatan yang sering dikemukakan adalah *capacity building* dan reformasi birokrasi. Sejauh mana pendekatan ini relevan secara empirik? Penguatan kapasitas birokrasi negara adalah pendekatan kuno, yang dalam khazanah pemerintahan di Indonesia dikenal sebagai pengembangan SDM. Di atas kertas pendekatan ini sangat penting untuk mendorong kemampuan birokrasi negara agar mereka mampu bekerja secara akuntabel, responsif dan profesional. Tetapi *capacity building* tidak pernah bekerja di ruang yang kosong. Secara empirik birokrasi Indonesia memang sangat lemah kapasitasnya. Tetapi problem dasarnya bukan terletak pada lemahnya kapasitas, tetapi pada struktur birokrasi negara yang terlalu besar, dominatif, feodal, korup, dan lain-lain. Ketika struktur birokrasi ini masih mencengkeram, maka *capacity building* hanya mampu membuahkan peningkatan kapasitas perorangan tetapi tetap tidak mampu membuahkan perubahan secara institusional.

Birokrasi yang lemah kapasitasnya tetapi tetap dominan selalu menjadi sorotan publik. Presiden Megawati Soekarnoputri pernah melontarkan kritik bahwa birokrasi adalah "keranjang sampah" dan sarat dengan korupsi, tetapi dia hampir tidak pernah membuat kebijakan radi-

kal (*radical policy*) untuk mereformasi birokrasi. Demikian juga dengan Menpan Faisal Tamin yang mengedepankan data bahwa sejumlah 60 persen PNS di Indonesia tidak produktif sehingga harus dipotong. Tetapi Menpan tidak membuat kebijakan kongkret untuk memotong birokrasi itu. Karena itu agenda reformasi birokrasi hanya masuk akal secara teoretis, tetapi tidak masuk akal secara empirik.

Tanpa menafikan pendekatan yang berpusat pada negara, pendekatan di sektor masyarakat, terutama pada kuadran keempat (struktur dan masyarakat), merupakan pendekatan paling kuat untuk mendesakkan perubahan. Sejarah menunjukkan bahwa transisi demokrasi di belahan dunia dimulai dari kebangkitan *civil society*, bukan karena pemimpin yang bermurah hati. Modal sosial, dalam bentuk jaringan dan gerakan aksi kolektif di ranah masyarakat sipil adalah kekuatan utama untuk perubahan terhadap struktur negara yang bermasalah bagi demokratisasi dan desentralisasi. Ada sejumlah agenda dan tantangan berkelanjutan di arena *civil society* untuk membuat desentralisasi dan demokrasi lokal bekerja. *Pertama*, membuka ruang publik seluas-luasnya secara bebas dan otonom melalui forum-forum di level komunitas, organisasi masyarakat sipil, organisasi rakyat, kampus dan seterusnya.

Kedua, memprakarsai rekonsiliasi, resolusi konflik dan membina perdamaian, sekaligus menumbuhkan pluralisme di tengah-tengah konteks multikultural masyarakat. *Ketiga*, mengge-

lar pendidikan politik masyarakat di berbagai ranah untuk mendekonstruksi pendidikan hegemonik masa lalu dan sekaligus mendorong tumbuhnya kesadaran kritis dan *civic culture* masyarakat. *Keempat*, memperkuat institusi lokal, prakarsa lokal, dan partisipasi masyarakat (*voice*, akses dan kontrol) dalam proses pemerintahan dan pembangunan. *Kelima*, mentransformasikan gerakan *civil society* yang berbasis pada kelas menengah kota menjadi jaringan dan gerakan sosial secara masif yang berbasis pada berbagai komunitas dan organisasi rakyat di tingkat lokal. Organisasi *civil society* harus mampu membangun gerakan yang lebih besar antara lain dengan cara "merebut" dukungan massa rakyat yang selalu dimobilisasi secara tidak otentik oleh kekuatan partai politik. Gerakan secara masif ini menjadi kekuatan oposisi yang menekan partai politik dan elite politik agar mereka mempunyai komitmen dan tanggung jawab terhadap perubahan menuju desentralisasi dan demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal.

Akhirnya, meski demokratisasi dan desentralisasi membuahkan segudang masalah baru, meski gerakan *civil society* untuk perubahan terseok-seok, tetapi semua itu tidak boleh berhenti. Kita tidak boleh mundur ke belakang. Semuanya harus digerakkan maju untuk mencapai kemenangan di masa depan. Bagaimanapun, desentralisasi dan demokratisasi yang berbasis pada gerakan *civil society* merupakan kekuatan pendorong perubahan demi

mencapai masyarakat Indonesia yang makmur, sejahtera dan berkeadilan.

KEPUSTAKAAN

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press.
- Bourdieu, Pierre. 1985. "The Forms of Capital" dalam John Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York: Greenwood).
- Bowles, Samuel. 1999. "Social Capital" and Community Governance. *Focus: Newsletter of the Institute for Research on Poverty* 20(3).
- Chupp, Mark. 1999. *Investing in People through Place: The Role of Social Capital in Transforming Neighborhoods. A Literature Review of Social Capital and Neighborhood Transformation* (Cleveland: Cleveland State University, Levine College of Urban Affairs).
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* 94 (supplement).
- Dasgupta, Partha. and Ismail Serageldin (eds.). 2000. *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (Washington DC: World Bank).
- Davis, John. 1991. *Contested Ground: Collective Action and the Urban Neighborhood* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- DeFilippis, James. 1999. "Alternatives to the 'New Urban Politics': Finding Locality and Autonomy in Local Economic Development" *Political Geography* 18.
- de Tocqueville, Alexis. 1969. *Democracy in America* (Garden City, NY: Anchor Books).
- Durlauf, Steven. 1999. "The Case 'Against' Social Capital". *Focus: Newsletter of the Institute for Research on Poverty* 20(3).
- Edwards, Bob, and Michael Foley. 1997. "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent". *American Behavioral Scientist* 40(5).

- _____. 1998. "Civil Society and Social Capital Beyond Putnam". *American Behavioral Scientist* 42(1).
- Fine, Ben. 1998. "From Bourdieu to Becker: Economics Confronts the Social Sciences". *International Papers in Political Economy* 5(3).
- _____. 1999. "The Development State Is Dead-Long Live Social Capital?" *Development and Change* 30.
- _____. 2001. *Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of Millenium* (London: Routledge).
- Foley, Michael, and Bob Edwards. 1997. "Escape from Politics? Social Theory and Social Capital Debate". *American Behavioral Scientist* 40(5).
- _____. 1998. "Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective". *American Behavioral Scientist* 42(1).
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press).
- Graziano, Luigi. 1973. "Patron-Client Relationships in Southern Italy", *European Journal of Political Research*, 1.
- Gittel, Ross, and Avis Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy* (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Goldberg, Ellis. 1999. "Thinking about How Democracy Works". *Politics and Society* 24(1).
- Grootaert, Christiaan. 1998. "Social Capital: The Missing Link". *Working Papers* No. 3 (Washington DC: The World Bank).
- Hamilton, William. 1999. "How Suburban Design Is Failing Teen-Agers". *New York Times*, May 6.
- Hanson, Chris. 1996. *The Cohousing Handbook: Building a Place for Community* (Point Roberts, WA: Hartley and Marks).
- Harriss, John, and Paolo de Renzio. 1997. "'Missing Link' or Analytically Missing? The Concept of Social Capital". *Journal of International Development* 9(7).
- Lang, Robert, and Steven Hornburg. 1998. "What Is Social Capital and Why Is It Important to Pubic Policy?" *Housing Policy Debate* 9(1).
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries* (Washington D.C: World Bank).
- Loury, Glenn. 1977. "A Dynamic Theory of Racial Income Differences" dalam Phyllis Wallance and Annete LaMond (eds.), *Women, Minorities, and Employment Discrimination* (Lexington, MA: Health).
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". *Annual Review of Sociology* 24.
- _____, and Patricia Landolt. 1996. "The Downside of Social Capital". *American Prospect*, May-June.
- Portney, Kent, and Jeffrey Berry. 1997. "Mobilizing Minority Community: Social Capital and participation in Urban Neighborhoods". *American Behavioral Scientist* 40(5).
- Putnam, Robert. 1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- _____. 1993b. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life". *American Prospect*. Spring.
- _____. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6.
- _____. 1996. "The Strange Dissapearance of Civic America". *American Prospect*, Winter,
- _____. 1998. "Foreword". *Housing Policy Debate* 9(1).
- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster).
- Waley, Daniel. 1978. *The Italian City-Republics* (New York: Longman).

Konflik dan Pembangunan Politik

Leo Agustino

Reformasi yang telah berjalan enam tahun pada awalnya dimulai dengan adanya paradoks antara tuntutan akan kehidupan yang lebih baik dan demokratis, di satu sisi, dan situasi anarkis di sisi lainnya. Tuntutan yang kuat akan kehidupan yang demokratis muncul sebagai konsekuensi logis atas lahirnya kehidupan baru akibat perilaku politik rezim terdahulu yang banyak mengabaikan, melanggar, atau bahkan menginjak-injak hak-hak warga negara. Situasi anarkis muncul sebagai manifestasi agresifitas dari rasa putus asa dan ketidakberdayaan sebagian besar anggota masyarakat ketika berhadapan dengan struktur-struktur yang arogan. Situasi anomie semacam ini sangat lazim terjadi pada masyarakat yang mengalami perubahan sosial yang sangat cepat dan mendadak, namun bukan berarti tanpa solusi.

Ada beberapa langkah yang dapat kita lakukan, di antaranya: dibangunnya semangat dan sikap umum terhadap persamaan; dibangunnya komunikasi atau dialog demokrasi di antara warga masyarakat; serta pembangunan politik yang berkaitan dengan pembangunan kapasitas atau kesanggupan suatu sistem pemerintahan untuk berinteraksi dengan lingkungannya, termasuk di dalamnya bagaimana pemerintah dapat melakukan pembagian tugas di antara lembaga pemerintahan.

PENDAHULUAN

KONFLIK —khususnya resolusi konflik— menjadi bidang kajian tersendiri dalam ilmu politik pada era sekarang ini. Ia menjadi amat penting (untuk dikaji) dalam ranah ilmu politik dari dulu hingga sekarang oleh karena dampak yang diberikannya terhadap kemanusiaan. Dalam konstruksi yang positif, dampak konflik memperkaya wajah kepolitikan suatu daerah, wilayah, sampai negara. Namun juga, konflik dapat berwajah destruktif, yang akhirnya menyisakan kesengsaraan, kepedihan, hingga kehancuran.

Konflik berwajah destruktif pernah terjadi begitu masif di Indonesia pasca-Orde Baru, mulai dari Aceh hingga Papua. Hingga saat ini bara dalam sekamnya masih menyala walaupun tak “sekasar” ketika itu. Lampiran 1 memuat katalog konflik destruktif (yang berwajah kekerasan) yang dipaparkan sebagai ilustrasi tentang betapa masifnya kegiatan tersebut.

Oleh karena itu, dalam masyarakat yang tengah berubah seperti di Indonesia, perlu kiranya kita memahami konflik sebagai arena kompetisi yang harus diperhatikan secara hati-

hati dan bijak. Sebab bila tidak demikian, konflik destruktif akan lebih sering muncul dibandingkan dengan konflik konstruktif. Berangkat dari itu semua, tulisan ini mencoba membahas beberapa hal tentang konflik mulai dari akar teori dan sejarahnya hingga pelebagaan (pembangunan) politik sebagai wadah resolusi konflik. Walaupun demikian, bukan berarti tulisan ini penuh dengan *exhaustive* argumen untuk menjawab semua persoalan yang ada. Ia hanya sebagai cermin berdialektika agar tercipta ranah-ranah kedamaian, keakraban, dan persaudaraan.

KONFLIK DALAM PERSPEKTIF TEORETIS DAN HISTORIS

Dilihat dari sisi definisi, konflik dapat diartikan sebagai interaksi antara paling tidak dua individu atau kelompok yang memiliki tujuan berbeda (Nicholson, 1972). Perbedaan ini secara umum merupakan ultima dari perbedaan pikiran, perkataan, dan perbuatan (Chang, 2002: 34). Konflik juga banyak dipahami sebagai suatu situasi di mana terjadi persaingan untuk memenuhi tujuan yang tidak selaras dari kelompok-kelompok yang berbeda (Miall, et al., 1999: 21). Melalui penelusuran definisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa konflik dapat terjadi kapan saja dan di mana saja ketika benturan pikiran, perkataan, dan perbuatan tidak menemukan jalan keluar oleh individu atau kelompok yang tengah berinteraksi.

Pertanyaannya yang muncul sekarang ialah, apakah makna dari perbedaan pikiran, perkataan, dan perbuatan tersebut di atas? Sosiolog Dahrendorf (1957: 206-207) melihat konflik sebagai dua pemaknaan yang bergumul. Makna yang *pertama*, (peristiwa) konflik merupakan akibat dari proses integrasi di dalam masyarakat yang tidak tuntas. Dalam konteks ini konflik merupakan sebuah *symptom* (gejala penyakit) yang dapat merusak persatuan dan kesatuan masyarakat. Dalam intensitas yang tinggi, konflik semacam ini dapat membuat sebuah negara kesatuan hancur berkeping-keping. Makna *kedua*, konflik dapat pula dipahami sebagai sebuah proses alamiah dalam rangka sebuah proyek rekonstruksi sosial. Dalam hal ini, konflik dapat dilihat secara fungsional sebagai suatu strategi untuk menghilangkan unsur-unsur disintegrasi di dalam masyarakat yang tidak terintegrasi secara sempurna.

Dengan demikian, secara sosiologis konflik sesungguhnya dapat dipahami dalam wajah Janus¹ (yang berbeda). *Pertama*, konflik dapat dianggap sebagai sebuah patologi sosial akibat kegagalan sebuah proses integrasi suatu masyarakat atau komunitas. Dalam kerangka ini, konflik biasanya dipahami sebagai sesuatu yang destruktif, dan oleh karena itu mungkin harus dihindarkan. Interpretasi se-

¹Dewa Janus adalah dewa dalam mitologi Romawi Kuno yang mempunyai dua muka yang menghadap ke arah yang berlawanan, yang menggambarkan kontradiksi atau ambivalensi.

macam ini mengandung nuansa pesimistis dalam melihat konflik sebagai suatu fenomena. *Kedua*, konflik dilihat dari segi fungsionalnya, yakni sebagai sebuah mekanisme untuk menyempurnakan proses integrasi sosial. Dalam pemahaman semacam ini, konflik dilihat dari sudut yang lebih optimistis, yakni sebagai sebuah cara untuk menghilangkan berbagai elemen disintegrasi dalam rangka untuk membentuk suatu komunitas yang solid. Dalam artian ini, konflik tidak perlu dihindari melainkan sebaliknya harus dikelola dan kemudian dicari-cari solusinya.

Dalam kaitan tersebut di atas, Conn (nd) menyatakan bahwa konflik pada hakikatnya terdiri dari dua jenis. *Pertama*, konflik negatif (destruktif), yakni segala bentuk konflik yang bersifat disfungsional di mana aktor-aktor yang terlibat secara membabi buta berusaha saling menghancurkan. Dalam konflik negatif/destruktif masing-masing pihak biasanya menutup berbagai kemungkinan negosiasi sehingga prospek resolusinya menjadi hampir mustahil. *Kedua*, konflik positif (konstruktif), yakni setiap bentuk konflik yang apabila dikelola secara kreatif dapat menghasilkan suatu konsensus untuk mengembangkan dialog dalam rangka menegakkan perdamaian (*dialogical democracy*). Dengan demikian konflik positif/konstruktif dapat membantu memperkuat hubungan antar-kelompok atau masyarakat terutama dalam upaya untuk mencari pijakan nilai-nilai dan norma-norma yang diterima bersama.

Pada dekade 1990-an tampak konflik menciut dari konflik antarnegara menjadi konflik internal di dalam suatu wilayah negara yang bersifat lokal dan regional (Huntington, 1996). Pada tingkat lokal, konflik dapat saja terjadi akibat otonomi daerah yang melahirkan konflik putera daerah dan non-putera daerah (teori identitas — identitas yang terancam) hingga dislokasi sumberdaya alam (teori kebutuhan manusia); status kekuasaan; hubungan masyarakat yang bersifat *low-trust society* — meminjam istilah Francis Fukuyama; sampai dengan kesalahpahaman antarbudaya akibat *stereotype* yang terbangun. Sedangkan sebuah konflik regional dapat timbul dalam hal dislokasi ekonomi, pereedaran senjata ilegal, terorisme, dan bahkan pelibatan negara lain ke dalam konflik lokal, seperti yang terjadi di Rwanda, Burundi, dan Kongo.

Bila diteropong lebih saksama sumber-sumber konflik di tingkat lokal menyangkut beberapa aspek. *Pertama*, tekanan yang makin keras terhadap peran negara sebagai sebuah kekuatan yang berdaulat atas wilayah dan warganya. Walaupun hingga akhir abad ke-20 negara sebagai sebuah institusi masih eksis, namun berbagai tekanan oleh kekuatan-kekuatan baik dari dalam maupun dari luar telah meletakkan negara pada posisi yang defensif. Dari dalam, berbagai kekuatan faksional (berdasarkan ikatan-ikatan etnis, wilayah, agama, dan lain-lain) terus-menerus berupaya merongrong posisi negara sebagaimana terjadi di Timor Timur,

Aceh, Papua, dan Maluku Selatan. Dari luar, fenomena globalisasi (sistem internasional) membuat garis batas negara makin berkurang relevansinya dari waktu ke waktu. Akibat lebih lanjut dari proses ini adalah makin rentannya perikatan negara-bangsa dalam konteks nasionalisme, atau sebagaimana yang dikatakan oleh Smith (1986: 150) bahwa: "tugas utama setiap negara dewasa ini adalah menciptakan stabilitas di tengah-tengah tarikan arus etnisitas yang makin intensif. Namun patut disayangkan bahwa tidak banyak negara yang sanggup melaksanakan tugas ini dengan baik". Rapuhnya posisi negara makin tampak jelas manakala rezim-rezim penguasa dibangun atas dasar legitimasi yang rendah sebagaimana tampak pada sejumlah negara berkembang di mana pemerintahannya tidak memiliki kemampuan untuk merespons kebutuhan masyarakat dengan memadai. Dalam banyak kasus, konflik mudah terjadi pada rezim-rezim kleptokratis (rentan terhadap korupsi), yang dibangun melalui pendekatan otoritarianisme.

Kedua, posisi negara yang makin terancam oleh mobilisasi kelompok-kelompok yang tidak puas terhadap situasi dan kondisi tertentu; sebagaimana yang dikatakan oleh Marx (1980) bahwa ketidakpuasan seringkali menjadi sumber konflik. Berbagai studi telah dilakukan untuk mencoba memahami bagaimana kelompok-kelompok yang tidak puas berusaha untuk mengartikulasi keluhan-keluhan me-

reka dan melakukan mobilisasi untuk menentang para pemegang otoritas dalam persoalan-persoalan tertentu. Gurr (1993) menyatakan bahwa kelompok-kelompok di dalam suatu negara (kelompok etnis, sekte militan, separatis, dan lain-lain) dapat secara bertahap menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap kondisi tertentu, mulai dari protes secara damai, protes dengan diikuti pengrusakan, pembangkangan, hingga kepada pemberontakan bersenjata (revolusi bersenjata).

Dalam melakukan perubahan dari satu tahap aksi ke tahap lainnya, kelompok-kelompok yang melakukan perlawanan biasanya mempertimbangkan hal-hal di bawah ini, seperti: (i) besar/kecilnya peluang untuk memenangkan perjuangan; (ii) kebutuhan untuk meningkatkan tekanan terhadap pemerintah; (iii) antisipasi mereka terhadap risiko; dan (iv) adanya kelemahan di pihak lawan, seperti misalnya, krisis kepemimpinan, krisis kepercayaan diri, krisis legitimasi, atau bahkan krisis ekonomi.²

Kemampuan negara untuk mengelola dan menyelesaikan jenis konflik akibat ketidakpuasan pada kondisi

² Bandingkan juga dengan Huntington (1995) yang menyatakan bahwa aksi masyarakat sipil akan muncul menjadi gelombang demokratisasi bila pemerintah: (i) mengalami kemerosotan legitimasi dan dilema kinerja; (ii) krisis ekonomi; (iii) perubahan keagamaan; (iv) munculnya kebijakan baru yang bersifat kontraproduktif; serta (v) efek demonstrasi yang tak bisa direspons secara positif oleh negara.

tertentu sangat tergantung pada kemampuan negara dalam memberikan respons yang tepat. Respons akomodatif biasanya diperlukan pada saat konflik masih pada tahap awal (protes secara damai dan demonstrasi) untuk mencegah terjadinya eskalasi. Respons represif barangkali juga diperlukan ketika protes telah menjurus ke arah pemberontakan yang dapat membahayakan stabilitas suatu negara. Namun demikian, upaya yang sangat ideal —sebagaimana yang dikatakan oleh Azar (1990)— adalah *built-in mechanism of conflict resolution*, yakni sebuah upaya yang melibatkan pihak-pihak yang terlibat konflik untuk membiasakan saling membicarakan perbedaan dalam suatu dialog dengan didampingi oleh pihak ketiga yang sungguh-sungguh netral.

Ketiga, konflik di tingkat lokal dapat juga dipicu oleh ambisi-ambisi pribadi para pemimpin kelompok di dalam suatu negara dengan cara mengeksploitasi suasana pluralitas demi kepentingan pribadi/kelompoknya melalui penggalangan dukungan massa. Konflik yang melanda berbagai kawasan di Balkan maupun Afrika (sebagai contoh kongkret) tidak lepas dari peran para pemimpin yang mengeksploitasi perbedaan dalam rangka memperoleh dukungan massa guna kepentingan pribadi atau kelompoknya. Di Balkan misalnya, peran pemimpin Yugoslavia, Slobodan Milosevic dan Franjo Tudjman, dalam membakar semangat primordial/etnisitas orang-orang Serbia untuk membentuk kelompok-kelompok

paramiliter dalam menekan gerakan separatis Kroasia, Bosnia-Herzegovina, dan Kosovo sangat besar di dalam memperbesar skala/intensitas konflik di kawasan tersebut. Sementara itu di Afrika, sentimen-sentimen primordial yang sengaja disebarkan oleh para pemimpin seperti FW. de Klerk (Afrika Selatan), Laurent Kabila (Zaire), Foday Sankoh (Sierra Leone), Robert Mugabe (Zimbabwe), dan lain-lain ikut memperumit konflik yang tengah berkecamuk (Snyder, 2000). Bentuk eksploitasi kaum elite terhadap massa yang plural dapat terdiri atas beraneka macam bentuk, seperti misalnya, diskriminasi yang mengistimewakan kaum mayoritas dan menindas kaum minoritas; mendefinisikan partisipasi politik berdasarkan pembagian etnis atau agama tertentu; menyebarkan kebencian terhadap golongan tertentu secara terbuka di media massa; atau bahkan dengan cara membentuk satuan-satuan pembantai seperti misalnya kelompok *inter-ahamwe* di Rwanda ketika "menghabisi" suku Hutu (Miall, et.al., 1990: 90). Maka, tidak dapat diragukan bahwa ambisi pribadi elite ikut berperan dalam memicu berbagai konflik yang mengakibatkan beban penderitaan bagi jutaan umat manusia.

Di luar itu semua (bentuk eksploitasi pluralitas), konflik juga dapat terbangun akibat pola primordial, seperti ras, etnis, agama, dan bahasa. Ketika masih berlangsung pengelompokan negara menjadi Blok Barat dan Blok Timur atau antara kapitalisme-liberal *versus* Marxisme-Leninisme,

eksploitasi pluralitas menjadi tidak relevan. Namun, ketika Perang Dingin berakhir, maka benih-benih primordialisme mulai mencuat ke permukaan.

Dengan meminjam enam unsur ikatan primordial yang dikembangkan oleh Geertz (1973), kita dapat memahami kecenderungan konflik primordial yang makin intensif sejak awal 1990-an, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, konflik primordial yang terkait dengan *hubungan darah*, yaitu suatu komunitas yang diikat oleh hubungan biologis/darah (kekeluargaan dan/atau kekerabatan) di mana setiap individu di dalamnya mengidentifikasikan dirinya sebagai bagian dari suatu keluarga besar. Perikatan semacam ini lebih mudah ditemui di masyarakat Afrika dan Asia. Berbagai konflik lokal di kawasan tersebut seringkali dipicu oleh hubungan darah.

Kedua, konflik primordial yang dihubungkan dengan *persoalan ras*, suatu komunitas yang dipersatukan oleh kesamaan etno-biologis yang ditampilkan dalam ciri-ciri fisik yang sama, seperti warna kulit, jenis rambut, bentuk wajah, dan lain-lain. Berdiasporanya kelompok ras tertentu —Cina di Indonesia dan Malaysia, India dan Yahudi di Inggris, serta Afrika di Amerika Serikat— (yang) menempatkan mereka sebagai kelompok minoritas di negara-negara tertentu seringkali memicu berbagai konflik rasial.

Ketiga, konflik primordial yang terkait dengan *hubungan agama*; persoalan agama merupakan sumber kon-

flik yang cukup krusial di berbagai kawasan dunia. Partisi antara India-Pakistan pada dekade 1950-an merupakan contoh paling jelas dari konflik agama dalam skala besar. Pada skala yang lebih kecil konflik agama terjadi di berbagai kawasan di Asia, seperti India (Hindu vs. Muslim atau Hindu vs. Shikh), Filipina (pemerintah vs. separatis Moro), dan Indonesia (Kristen vs. Muslim).

Keempat, konflik primordial yang dihubungkan dengan *wilayah*. Ikatan yang didasarkan atas kesamaan wilayah seringkali merupakan salah satu sumber konflik — baik dalam masyarakat pluralis maupun dalam masyarakat yang homogen. Fanatisme kedaerahan yang dimiliki kelompok tertentu biasanya berkembang menjadi semangat kedaerahan (nasionalisme lokal) yang sempit dengan diwarnai oleh *stereotype* terhadap para pendatang dari daerah lain. Dalam masyarakat pluralis seperti Indonesia dan India, misalnya, semangat kedaerahan seringkali memicu konflik regional (*intra-state conflict*).

Kelima, konflik primordial yang dihubungkan dengan *ikatan adat-istiadat*. Suatu komunitas dapat juga diikat berdasarkan persamaan kebiasaan dan norma-norma yang dianut. Di dalam praktik kehidupan sehari-hari konflik adat-istiadat seringkali terjadi menyertai konflik etnis dan wilayah karena pihak-pihak yang terlibat di dalamnya biasanya mempersoalkan perbedaan nilai, norma, dan kebiasaan adat/budaya. Dalam suatu masyarakat

kat yang terdiri dari mayoritas dan minoritas, kaum mayoritas biasanya mendominasi norma dan nilai yang berlaku sehingga membuat "kebiasaan" kaum minoritas menjadi tersubordinasi. Walaupun kita jarang menemukan peperangan yang dipicu hanya oleh persoalan adat-istiadat tetapi faktor ikatan adat-istiadat dapat membuat suatu konflik menjadi dahsyat dan lebih rumit.

Keenam, konflik primordial yang dihubungkan dengan *ikatan bahasa*. Walaupun bahasa seringkali berfungsi sebagai sumber pengikat persatuan suatu komunitas tetapi bahasa dapat juga berperan sebagai sumber konflik seperti yang terjadi di Afrika dan Asia Selatan (India, Pakistan, dan Sri Lanka). Pemaksaan bahasa kelompok etnis tertentu sebagai bahasa nasional biasanya menimbulkan ketidakpuasan dari kelompok etnis lain yang tidak jarang berkembang menjadi konflik kekerasan.

KRISIS LEGITIMASI NEGARA

Habermas (1975) menyatakan bahwa negara yang tengah mengalami *crisis of governability* (krisis pemerintahan) ditandai oleh proses *ideological breakdown* (kehancuran ideologi) dan *malfunction* (kegagalan fungsi). Kedua proses ini, lebih lanjut menurut Habermas, bergejala melalui beberapa hal, yakni: *pertama*, negara semakin terbelenggu oleh dikotomi sektor publik dan privat di mana sektor privat makin menentukan proses akumulasi modal. Dewa-

sa ini wacana politik membagi tugas antara sektor publik (yang diwakili oleh negara) dengan sektor privat/swasta (yang diwakili oleh kekuatan pasar). Di dalam negara kapitalis di mana mekanisme pasar berfungsi dengan baik, tampak bahwa mekanisme sosial-ekonomi didominasi oleh inisiatif sektor privat sebagai kekuatan yang paling dominan. Sementara itu, negara (sektor publik) berperan sebatas membuat kebijakan-kebijakan agar dapat menciptakan situasi yang kondusif bagi perkembangan sektor swasta (*watch-dog state*). Dalam jangka panjang, situasi semacam ini akan makin memperkuat hegemoni kaum borjuis yang makin mendominasi konstruksi sistem ekonomi. Begitu kuatnya hegemoni kaum borjuis ini hingga pada suatu saat negara akan kehilangan kekuatan kontrolnya.

Kedua, struktur klas menjadi makin terpolitisasi sehingga membuat negara semakin rentan terhadap konflik klas. Dalam sistem ekonomi kapitalis yang penuh dengan kompetisi, pihak yang kuat menjadi semakin kuat; dan yang lemah menjadi semakin lemah (*natural selection* dalam istilah Darwinisme sosial). Akibatnya, struktur klas akan mengalami proses politisasi yang luar biasa dahsyatnya sehingga meningkatkan potensi terjadinya konflik klas. Dalam situasi tertentu, di mana tingkat eksploitasi antarklas makin meningkat, kaum marjinal berpotensi untuk menyulut api revolusi sosial dan menjungkirbalikkan segala tatanan sosial-politik yang ada. Kega-

galan negara untuk mengantisipasi revolusi sosial merupakan awal dari ketidakstabilan dan munculnya berbagai konflik dengan kekerasan di dalam masyarakat.

Ketiga, negara makin kehilangan basis legitimasinya. Pertanyaan paling mendasar bagi negara kapitalis yang mengalami politisasi struktur klasnya adalah, mampukah negara mempertahankan basis legitimasinya untuk menciptakan stabilitas sosial-politik? Jawaban Habermas (1975) terhadap pertanyaan tersebut dapat dikatakan sangat pesimistis. Dia bahkan meragukan bahwa dasar legitimasi negara masih kompatibel terhadap berbagai struktur sosial-politik kapitalis kontemporer. Ada sekurang-kurangnya dua macam krisis legitimasi yang sedang dialami oleh negara, yaitu: (i) akibat makin dominannya peran sektor privat dalam proses akumulasi modal, maka negara tidak lagi dapat mengklaim diri sebagai satu-satunya penjamin kesejahteraan masyarakat (*welfare-state making*); (ii) karena negara tidak mampu melindungi kaum tertindas dari proses eksploitasi, maka dia tidak lagi dapat mengklaim diri sebagai agen distribusi sosial berdasarkan prinsip keadilan dan pemerataan.

Sejalan dengan pemikiran Habermas, O'Connor (1973) menyatakan bahwa negara yang tengah mengalami sekaligus menghadapi krisis legitimasi, seringkali disebabkan oleh tiga premis di bawah ini, yakni: *pertama*, negara mengandung unsur kontradiksi. Dengan merujuk pada pe-

mikiran Karl Marx, O'Connor menyatakan bahwa negara kapitalistis pada dasarnya mengemban dua macam fungsi yang paling berlawanan, yakni "akumulasi" dan "legitimasi". Artinya, negara harus senantiasa menciptakan dan memelihara suasana kondusif bagi akumulasi modal. Di lain pihak, negara juga dituntut untuk menciptakan dan memelihara suasana tertib-politik demi terciptanya harmonisasi sosial. Sebuah negara kapitalistis yang menggunakan segala cara untuk membantu klas tertentu dalam mengakumulasi modal —yang menyebabkan kerugian bagi klas lainnya— dapat kehilangan legitimasinya, yang pada gilirannya merusak loyalitas dan dukungan masyarakat kepadanya. Di lain pihak, jika negara tersebut mengabaikan tugasnya untuk membantu proses akumulasi modal, maka dia akan kehilangan sumber-sumber pendapatan yang dapat juga menghancurkan eksistensinya. Kontradiksi inilah yang dapat memicu instabilitas dan konflik sosial.

Premis yang *kedua*, posisi negara yang ambigu. Negara kapitalistis pada umumnya mengemban dua macam tugas: (1) menyediakan *social capital* (modal sosial) dan (2) menyediakan *social expenses* (pengeluaran sosial). Modal sosial adalah berbagai pengeluaran yang harus dialokasikan dalam rangka akumulasi modal, sedangkan pengeluaran sosial adalah berbagai pengeluaran yang harus dialokasikan negara untuk menciptakan harmonisasi sosial dalam rangka mendongkrak legitimasi negara. Ketika ak-

tivitas sosial menjadi semakin kompleks, maka semakin sulit juga bagi negara untuk membedakan hal-hal mana yang termasuk modal sosial dan mana yang termasuk pengeluaran sosial. Akibatnya, jika negara tanpa sadar terperangkap pada salah satu tugas, dengan tidak memperhatikan tugas yang lainnya, maka ketidakpuasan publik akan timbul dan bukan mustahil diikuti oleh berbagai konflik.

Premis *ketiga*, problematika negara sebagai pemegang monopoli kapital. O'Connor meragukan bahwa pertumbuhan sektor negara sejalan dengan pertumbuhan akumulasi modal: makin besar ukuran suatu negara, makin besar pula proses akumulasi modal yang terjadi di negara tersebut. Dia lebih melihat bahwa proses akumulasi modal dalam suatu negara berkarakter kontradiktif. Kewajiban negara untuk mempertahankan legitimasinya dengan cara melakukan berbagai pengeluaran sosial dalam jangka panjang dapat menciptakan sebuah krisis fiskal, yakni pendapatan negara yang dapat mencukupi kebutuhannya. Makin besar kebutuhan suatu negara untuk mempertahankan legitimasinya, maka makin besar pula dana yang dibutuhkan untuk menciptakan harmonisasi sosial. Dengan demikian, ketika negara tidak mampu lagi meningkatkan pendapatannya, maka berbagai gerakan yang dipelopori oleh rakyat kelas bawah (pengusaha kecil, pegawai rendah, buruh, kaum marjinal, dan lain-lain) dapat muncul ke permukaan menyebarkan berbagai konflik sosial.

Berbagai krisis yang dihadapi oleh negara pada gilirannya dapat menciptakan instabilitas sosial-politik berkepanjangan. Dalam keadaan seperti itu, konflik dengan disertai kekerasan seringkali muncul sebagai cara pemecahan persoalan. Ketika negara menghadapi berbagai krisis legitimasi, maka kelompok-kelompok antinegara akan bangkit menentang eksistensi negara dengan mengungkit-ungkit berbagai inkonsistensi, kontradiksi, dan bahkan kegagalan fungsi yang ada.

Respons Negara Atas Krisis Legitimasi yang Terjadi

Menghadapi berbagai tuntutan yang berkembang akibat dari krisis pemerintahan yang terjadi, seperti terpapar dalam ilustrasi di atas, negara seringkali melakukan pelbagai macam strategi untuk mempertahankan legitimasinya. Giddens (1985), misalnya, menyatakan bahwa dalam rangka mempertahankan legitimasi dan wibawa negara di mata rakyatnya, "negara" menciptakan strategi tertentu, yang antara lain meliputi:

- Penerapan *surveillance* (pengawasan secara ketat) terhadap warganya. Ada dua macam pengawasan yang dilakukan oleh negara: *Pertama*, "pengumpulan berbagai informasi rahasia" dari setiap warga negara yang dapat "dipakai" oleh negara untuk mengontrol berbagai perikehidupan warga masyarakat per individu maupun per kelompok. Secara kongkret, pemerintah membentuk lembaga-lembaga khusus

yang mencatat berbagai aktivitas (sosial-politik) dari setiaparganya dari tingkat paling atas hingga paling bawah. Kedua, pelaksanaan "mekanisme pengawasan langsung" di mana setiap warga negara diwajibkan untuk memenuhi sejumlah persyaratan administratif, seperti keharusan memiliki kartu tanda penduduk, surat jalan, surat wajib lapor bagi pelaku kriminal, dan lain-lain. Kedua cara tersebut sengaja dirancang untuk mengontrol sekaligus membatasi ruang gerak warga negara. Praktek seperti ini sangat populer terutama di negara sedang berkembang.

- Pembangunan sistem administrasi/birokrasi yang hierarkis. Untuk mengelola surplus produksi dalam rangka proses akumulasi modal, negara biasanya membentuk sebuah sistem administrasi di mana para ahli dikumpulkan menurut sistem hierarki tertentu untuk memecahkan masalah bersama. Salah satu tujuan pembentukan sistem administrasi ini adalah untuk meningkatkan kapasitas negara dalam memecahkan berbagai persoalan yang berpotensi untuk tumbuh menjadi krisis struktural. Dengan mengandaikan pada sebuah tim profesional yang khusus digaji untuk melakukan tugas-tugas kenegaraan. Dengan demikian, negara diharapkan dapat menghindari krisis struktural yang menggerogoti legitimasinya.
- Pembangunan kekuatan militer. Salah satu upaya yang dapat dila-

kukan oleh negara untuk mengatasi krisis legitimasi, menurut Giddens (1985), adalah pengembangan kekuatan militer dalam rangka meningkatkan kapasitasnya untuk memelihara keamanan dan ketertiban. Di dalam sistem demokratis, keamanan dan ketertiban dapat tercapai apabila seluruh rakyat mematuhi sistem hukum yang ada. Asumsinya adalah bahwa semakin besar ancaman-sanksi hukuman terhadap rakyat, maka semakin besar pula kemungkinan rakyat untuk mematuhi peraturan hukum yang ada. Dengan kata lain, masyarakat berusaha terkonstruksi mengikuti alur berpikir dan bertindak yang diinginkan oleh pemerintah. Dengan adanya kekuatan militer yang solid, maka negara dapat meningkatkan kapasitasnya untuk memberlakukan ancaman hukuman bagi para pelanggar yang pada gilirannya dapat menciptakan ketertiban. Namun demikian, ternyata sejarah membuktikan bahwa di dalam suatu masyarakat pluralis/majemuk, yang menyimpan banyak potensi konflik, kehadiran kekuatan militer tidak terlalu signifikan karena berbagai bentuk perlawanan bersenjata dapat muncul dari kelompok-kelompok militan.

- Pengembangan sistem ideologi yang solid — *ideological state apparatus* bila kita ingin meminjam istilah Althusser (1984). Pengintegrasian sebuah masyarakat yang majemuk ke dalam suatu konsep "negara-

bangsa", tidak ditentukan oleh seberapa besar keinginan rakyat untuk memeluk keyakinan simbol-simbol yang sama (*imagined community*), tetapi lebih banyak ditentukan oleh ada tidaknya sebuah keyakinan ideologis yang menghegemonis (diterima oleh kelompok masyarakat sebagai nilai yang paling dominan). Oleh karena itu, selain melakukan pengawasan secara ketat, negara juga mengemban tugas untuk menciptakan sebuah sistem ideologi yang solid yang dapat diterima oleh setiap lapisan masyarakat.

Ketika negara mengadopsi keempat macam strategi sebagai upaya untuk mempertahankan kekuasaan/legitimasinya, maka tampaklah wajah negara sebagai sebuah *instrument of violence* (instrumen kekerasan), di mana rakyat dipaksa untuk tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh negara (Giddens, 1985: 93), baik melalui *repressive* maupun melalui *ideological state apparatus*. Setiap upaya untuk menentang hal-hal tersebut akan selalu dijawab dengan kekerasan oleh negara. Hal ini merupakan kecenderungan yang selalu terjadi saat ini. Ketika kekerasan makin menjadi pilihan bagi negara untuk memaksakan kehendak terhadap rakyatnya, maka popularitas dan legitimasi negara di mata rakyat pun makin pudar sebagaimana terjadi pada negara-negara yang mengalami berbagai konflik sosial-politik yang berkepanjangan.

PENUTUP: PEMBANGUNAN POLITIK SEBAGAI WADAH RESOLUSI KONFLIK

Dewasa ini, banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, mengalami kegagalan dalam melakukan proses transformasi peran dan fungsi negara dalam rangka untuk meningkatkan kemampuan dalam merespons tuntutan masyarakat. Akibat lanjutan dari hal tersebut dapat diidentifikasi ke dalam beberapa konsekuensi berikut ini: *pertama*, munculnya keretakan di tubuh negara akibat perebutan kekuasaan, terutama keretakan antara elemen-elemen di tubuh *hardliner* yang ingin tetap mempertahankan kekuasaan, berhadapan dengan kelompok *softliner* yang bersedia untuk mengakomodasi tuntutan masyarakat. Dalam jangka panjang, keretakan ini akan berakibat buruk bagi stabilitas negara karena konflik faksional yang terjadi dapat berkait dengan cara mereka dalam merespons tuntutan rakyat dalam pelbagai keputusan dan kebijakan yang dihasilkan.

Kedua, makin kuatnya jaringan paternalistik yang dapat semakin memperburuk kinerja pemerintah. Ketika sejumlah elite menguasai sumber-sumber ekonomi, maka mereka akan mempergunakan sumber-sumber tersebut untuk memperkuat legitimasi mereka dengan membagi-bagikannya kepada para kliennya di tingkat bawah. Ketika jaringan klientelisme ini semakin meluas, maka korupsi, kolusi, dan nepotisme pun akan semakin sulit untuk diberantas dari birokrasi negara.

Ketiga, dalam jangka panjang, kegagalan transformasi negara dapat mendorong kekuatan-kekuatan kemasyarakatan di luar pemerintah untuk bangkit bergerak menentang dominasi pemerintah yang mereka anggap lemah. Dalam situasi seperti ini, gerakan demokratisasi dari bawah menjadi sulit untuk dibendung di mana berbagai organisasi sosial-kemasyarakatan bangkit untuk melengserkan penguasa. Gerakan masyarakat dalam konteks ini akan melibatkan kelompok-kelompok komunal yang saling memperjuangkan kebutuhan dasar (*basic needs*) mereka, seperti keamanan, pengakuan identitas/penerimaan atas eksistensi diri, akses terhadap lembaga politik, dan partisipasi ekonomi.

Oleh karena itu, agar konflik ini tidak berkelanjutan yang pada akhirnya menciptakan kekacaubalauan, maka perlu kiranya dikonstruksi suatu bangunan sosial-politik yang diarsiteki oleh konsep pembangunan politik. Apa-apa saja yang perlu dibangun guna menetralkan/mengeliminir/menyudahi konflik dalam masyarakat yang tengah berkembang seperti di Indonesia? Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan: *pertama*, dibangunnya semangat dan sikap umum terhadap persamaan (*equality*). Dalam konteks ini persamaan harus diartikan sebagai keterlibatan dan partisipasi publik yang terbuka dalam kegiatan-kegiatan sosial-ekonomi-politik-budaya, dan lain-lain. Partisipasi publik transisional yang dapat dilakukan oleh bangsa Indonesia mungkin akan berujud pada

bentuk mobilisasi demokratis yang berintikan keaktifan semua warga menjadi "warga negara" itu sendiri. Persamaan juga harus diartikan sebagai pemberdayaan hukum yang tidak berat sebelah.³ Arti pemberdayaan hukum di sini ialah mulai dibina dan dibangunnya secara pasti sistem hukum dengan kodifikasi hukum dan prosedur-prosedur hukum yang jelas. Tetapi yang perlu diingat dalam konteks *equality* ialah pengakuan terhadap semua orang, baik itu berpangkat/tidak berpangkat, kuat/lemah, berpendidikan/tidak, kaya/miskin, harus diletakkan pada aturan hukum yang sama.

Kedua, berkait dengan hal pertama, maka perlu kiranya dibangun komunikasi dan sosialisasi politik yang terbuka. Persamaan akan partisipasi publik dan persamaan di muka hukum baru akan berwujud ketika sosialisasi atau proses pengajaran nilai-nilai yang terbangun secara demokratis dikomunikasikan secara terbuka kepada warga negara. Hal ini amat perlu dilakukan oleh karena dengan sosialisasi politik setiap warga akan diarahkan pada nilai-nilai, sikap-sikap, dan perilaku-perilaku yang lebih *humanis* seperti yang diinginkan oleh warga lainnya. Oleh karena itu, proses ini juga sering disebut dengan istilah *dialogical democracy*. Ada dua hal yang harus

³ Ingat, teori pisau, ia tajam bagian bawahnya (selalu berbicara keras pada masyarakat kelas bawah) tetapi tumpul bagian atasnya (artinya ia mandul ketika berhadapan dengan kelas atas).

diperhatikan ketika kita berusaha untuk membangun proses sosialisasi politik, yaitu: *pertama*, sosialisasi harus dijalankan secara terus-menerus tanpa kenal lelah, dan *kedua*, transmisi sosialisasi dapat diartikan secara langsung maupun tidak langsung. Sosialisasi politik bersifat langsung melibatkan komunikasi informasi, nilai-nilai, atau perasaan-perasaan mengenai pelbagai macam hal secara eksplisit, sedangkan sosialisasi secara tidak langsung dapat diwujudkan/dibangun melalui *peer-peer group* (yang berkembang dewasa ini di kota-kota besar) ataupun lewat kelompok-kelompok bermain/studi.

Ketiga, pembangunan politik berkaitan dengan pembangunan kapasitas atau kesanggupan suatu sistem pemerintahan untuk berinteraksi dengan lingkungannya; termasuk di dalamnya bagaimana pemerintah dapat melakukan pembagian tugas di antara lembaga pemerintahan. Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan dalam membangun kapasitas pemerintahan:

- Melakukan perampingan organisasi. Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, maka organisasi pemerintah yang berkapasitas hendaknya lebih ramping (*flat* atau datar) yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat untuk dilaksanakan. Dalam konteks tersebut (organisasi yang ramping), or-

ganisasi tidak perlu melakukan banyak pembidangan. Maksudnya, dengan organisasi yang berbentuk *flat*, maka jumlah pembidangan secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya sehingga *span of control*-nya berada pada posisi ideal. Di samping itu, penyederhanaan pembidangan melalui upaya *regrouping* memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi —hal ini dilakukan dalam rangka mendukung berwujudnya *institutional coherence*— karena tugas-tugas yang berkesesuaian tidak perlu dipecah-pecah ke dalam banyak bidang atau unit tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi (*grouping*).

Selain itu, dengan organisasi publik yang ramping maka pemerintahan yang berkapasitas akan dapat diupayakan lebih fleksibel dan adaptif. Artinya, bahwa pemerintah akan mampu untuk mengikuti setiap perubahan yang terjadi terutama perubahan yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Fleksibilitas dan adaptifitas organisasi harus juga dimanifestasikan ke dalam sikap dan perilaku aparat birokrasi yang jauh lebih fleksibel dan adaptif, tentunya.

- Membangun pemerintahan berkapasitas dengan warna yang bersifat jaringan (*networking*). Dalam era desentralisasi, hubungan yang bersifat jaringan antara pemerintah pu-

sat dan daerah maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka mewujudkan dan memanfaatkan keunggulan kompetitif serta keunggulan komparatif masing-masing daerah. Kemudian juga, dengan membangun organisasi yang bersifat *networking* aparat birokrasi akan sangat mudah untuk saling berbagi pengalaman, saling berbagi keuntungan dari hasil kerja sama yang dijalin, maupun saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proporsional.

- Pemerintah yang berkapasitas harus selalu menerapkan strategi *learning process*. Maksudnya, pemerintah mau tidak mau akan berhadapan dengan perubahan yang sangat cepat dan terus-menerus. Dalam suasana perubahan yang sangat cepat (dan terus-menerus) tersebut diperlukan pemerintah yang mampu mentransformasikan dirinya (termasuk organisasinya) untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat dari perubahan-perubahan yang terjadi. Proses transformasi dari setiap unsur dalam organisasi akibat dari perubahan yang terus-menerus itu kemudian kita kenal sebagai *learning process* atau proses pembelajaran. Pada akhirnya, aparat birokrasi yang cepat belajar (adaptif) akan mampu beradaptasi terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang dikehendaki publiknya. Pun, aparatur birokrasi yang mampu beradaptasi inilah yang dibutuhkan oleh warga masyarakat sebagai pub-

lic services sekaligus juga sebagai *public officers* yang akan tetap eksis dalam lanskap desentralisasi.

- Pemerintahan yang berkapasitas harus banyak diisi oleh jabatan-jabatan fungsional. Sejalan dengan bentuk organisasi publik yang ramping seperti tersebut di atas, organisasi publik hendaknya lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Sebaliknya, jabatan struktural sebaiknya dibentuk dalam rangka mewadahi tugas-tugas yang bersifat manajerial sehingga penyederhanaan (atau perampingan) organisasi publik yang "gemuk" dapat berwujud.

Tuntutan akan *good governance* yang bermuara pada pemerintahan yang berkapasitas mempengaruhi kinerja pemerintah ke arah yang lebih transparan, kompeten, dan akuntabel. Hettne (1995) sepertinya mengingatkan pada setiap negara bahwa kapasitas pemerintahan juga harus terkait dengan beberapa hal, yaitu bagaimana pemerintah dapat menyediakan *basic needs* bagi setiap warga masyarakatnya; lantas bagaimana pemerintah juga mampu untuk mengembangkan *local resources* sehingga mampu menjadi pemerintahan yang *self-reliance*; kemudian bagaimana pemerintah juga mampu mengembangkan *local values* sehingga pertikaian etnis, ras, agama, dan (antar)golongan bisa dieliminasi (*ethno-development*); dan terakhir, bagaimana pemerintah bisa mengembangkan pendekatan yang bersifat ekologis sehingga mampu mem-

bangun sebuah rezim yang bernuan-sa *eco(logism) development*.

Ketiga langkah pembangunan politik tersebut di atas sangat berkait pula dengan apa yang diutarakan oleh Azar (1990) dengan *communal content*, *deprivation*, dan *the quality of governance*. *Communal content* dan *communal discontent* ialah sikap puas atau tidak puasnya suatu kelompok identitas (tertentu) terhadap realitas sosial-politik yang ada. Berbagai kelompok identitas yang ada di dalam masyarakat —kelompok etnis, religius, kekerabatan, dan lain-lain— pada saat tertentu dapat merasakan bahwa kondisi sosial-politik yang ada sesuai dengan apa yang mereka harapkan, tetapi pada saat yang lain dapat merasa kecewa atau bahkan frustrasi terhadap situasi yang mereka anggap mengganggu eksistensi dan melecehkan identitas mereka. Dalam situasi penuh kekecewaan dan frustrasi inilah konflik sosial dapat terjadi. Upaya untuk meredam konflik tersebut dapat dilakukan jika masyarakat saling mengakui identitas kelompok masing-masing, baik kelompok mayoritas maupun minoritas. Di samping itu pembukaan akses terhadap dialog antarkelompok identitas dan proses sosialisasi identitas masing-masing kelompok hingga ke tingkat *grassroots* akan meredam intensitas konflik yang disebabkan oleh ketidakpuasan-ketidakpuasan komunal.

Berkait dengan hal pertama, maka hal kedua yang juga perlu diperhatikan secara saksama ialah *deprivation* (atau degradasi sosial), yaitu ditanggapinya kebutuhan-kebutuhan sosial

kelompok-kelompok masyarakat yang ada dalam lingkup negara-bangsa. Sebagaimana dikatakan Azar (1990: 9), keluhan yang muncul sebagai akibat dari *deprivation* seringkali diekspresikan secara kolektif. Kegagalan penguasa untuk merespons secara proporsional keluhan-keluhan tersebut dapat memicu terjadinya konflik yang memakan *social-human cost* yang tinggi. Konflik dapat menjadi lebih luas jika penguasa memperlakukan berbagai kelompok identitas/masyarakat secara berbeda, termasuk dalam pendistribusian sumber-sumber ekonomi. Apa yang dipersalahkan oleh kelompok yang mengalami deprivasi bukan sekadar “kepentingan” melainkan “kebutuhan”. Berbeda dengan kepentingan (*interest*) yang bisa dinegosiasikan, kebutuhan (*needs*) dalam konteks ini biasanya menyangkut hal-hal ontologis yang tidak bisa ditawar-tawar sehingga konflik yang didorong oleh kebutuhan-kebutuhan biasanya dengan mudah berkembang menjadi pertikaian yang mengerikan dan cenderung tidak rasional. Kebutuhan dalam konteks ini meliputi, antara lain, kebutuhan untuk berkembang, kebutuhan untuk memiliki rasa aman, kebutuhan untuk hidup dengan layak, kebutuhan untuk mendapat akses ekonomi dan politik, dan kebutuhan untuk mempertahankan identitasnya (etnis, agama, budaya, adat-istiadat, dan lain-lain).

Terakhir, *the quality of governance* atau kualitas administratif lembaga pemerintahan yang ditingkatkan. Kapabilitas negara dalam mengkombinasikan penggunaan kekerasan, perangkat

hukum, dan sistem birokrasi dalam mengatur masyarakat, melindungi warga negara, menyediakan *public goods* dan lain-lain, sangat penting dalam upaya memberikan kepuasan bagi kelompok masyarakat yang ada. Dalam pengamatan Azar (1990), kebanyakan negara yang dilanda konflik sosial memiliki ciri-ciri, antara lain: (i) diperintah oleh penguasa militer yang tidak mempedulikan kebutuhan masyarakat lapisan bawah; (ii) tidak kompeten dalam merespons keinginan dari kelompok-kelompok masyarakat yang ada; dan (iii) terlalu rentan terhadap pertikaian antar-*elite* sehingga menciptakan keresahan dan ketidakpuasan masyarakat. Pemerintah dengan kualitas administratif rendah cenderung menciptakan krisis legitimasi yang dapat memicu konflik sosial berkesinambungan. Konflik semacam ini merupakan fenomena tipikal negara sedang berkembang yang tengah mengalami perubahan sosial-politik yang (terlalu) cepat.

KEPUSTAKAAN

- Althusser, Louis. 1984. *Essays on Ideology* (London: Verso).
- Azar, Edward. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Case* (Aldershot: Dartmouth).
- Chang, William. 2002. "Regarding Ethnic and Religious Conflict", dalam Konrad Adenauer Stiftung, *Communal Conflict in Contemporary Indonesia* (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung).
- Conn, Paul. nd. *Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science* (New York: Harper & Rows Publisher).
- Dahrendorf, Ralf. 1957. "Towards a Theory of Social Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 2 (2).
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press).
- Geertz, Clifford. 1973. *Penjaja dan Raja* (Jakarta: LPEM-FEUI).
- Giddens, Anthony. 1985. *Nation-State and Violence* (Cambridge: Polity Press).
- Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace).
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press).
- Hettne, Bjorne. 1995. *Development Theory and the Three World: Towards an International Political Economy of Development* (New York: Longman Scientific & Technical).
- Huntington, Samuel. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti).
- . 1996. *The Clash of Civilization and the Remarking of World Order* (New York: Simon and Schuster).
- Marx, Karl. 1980. *Grundrisse der Kritik der Politischen Oekonomie* (New York: International Publisher Co.).
- Miall, Hugh, et all. 1999. *Contemporary Conflict Resolution: the Prevention, Management, and Transformation of Deadly Conflict* (Cambridge: Polity Press).
- Nicholson, M. 1972. *Conflict Analysis* (London: English University Press).
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's).
- Smith, Anthony. 1986. *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell).
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: WW. Norton & Company).

Lampiran 1

KATALOG KONFLIK DI INDONESIA

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
01-11-1998	Peristiwa pembantaian aparat kepolisian di Bangkalan, Madura.	Bermula dari penangkapan seorang buronan pencuri sepeda motor bernama Musa.	Tiga orang aparat kepolisian tewas karena dianiaya oleh massa yang beringas.	Massa menjadi beringas karena mendengar teriakan Musa dari pengeras suara yang ada di sebuah musholla bahwa ada ninja yang sedang mengejarnya (saat peristiwa berlangsung, isu tentang ninja yang membantai orang yang dicurigai sebagai dukun santet sedang mencekam masyarakat).
13-11-1998	Peristiwa Semanggi, Jakarta.	Demonstrasi mahasiswa yang menuntut agar Sidang Istimewa MPR dibatalkan.	<ul style="list-style-type: none"> - Terjadi bentrokan antara gabungan mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi dengan aparat keamanan dibantu oleh Pam Swakarsa. - Terjadi penembakan oleh aparat terhadap mahasiswa yang melakukan aksi di seputar Jembatan Semanggi, sehingga mengakibatkan 5 orang meninggal (4 orang mahasiswa dan 1 orang pelajar) dan lebih kurang 184 orang luka-luka. 	<ul style="list-style-type: none"> - Situasi dan suasana kota Jakarta seperti kota perang. - Ditemukan adanya provokator yang memancing mahasiswa untuk bertindak anarkis. - Seorang anggota Pam Swakarsa meninggal dikeroyok massa.
14-11-1998	Peristiwa perusakan & penjarahan di Jakarta.	Imbas dari peristiwa Semanggi 13-11-1998.	<ul style="list-style-type: none"> - Pukul 10.30 di Jalan Salemba Raya: 3 mobil dibakar, 10 orang luka-luka. - Pukul 11.30: puluhan ribu massa memadati Gedung MPR/DPR. - Pukul 11.30 di Jalan Jenderal Sudirman: sebuah mobil dibakar, 5 korban luka-luka, 3 polisi dikeroyok 	Ada himbauan dari Pangdam Jaya Mayjen TNI Djaja Suparman agar masyarakat Jakarta, Tangerang, Bekasi dan Depok, mulai Sabtu, 14-11-1998 tidak keluar rumah setelah pukul 22.00 WIB.

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
19-11-1998	Lembaga Pemasyarakatan Lowokwaru, Kotamadya Malang, Jawa Timur.	Bentrokan antar-narapidana.	<p>massa, seorang anggota marinir tertembak pahanya.</p> <p>- Pukul 12.00 di Pasar Senen dan Pecenongan: 25 orang luka-luka karena bentrokan fisik.</p> <p>- Pukul 13.00 di Kawasan Menteng: Polsek Menteng dikepung massa, 2 mobil aparat dibakar dan 3 anggota polisi luka-luka.</p> <p>- Pukul 15.00 di Jalan Hayam Wuruk: 20 mobil dibakar, ruko dijarah, Bank dirusak.</p> <p>5 napi tertembak peluru karet.</p>	Kerusuhan yang keempat kalinya.
20-11-1998	Kerusuhan di tambak udang Desa Linduk, Kecamatan Ponang, Serang, Banten.	Peristiwa kerusuhan itu terjadi Jum'at (20-11-1998) malam saat ratusan warga Desa Linduk hendak mengambil sisa-sisa panen udang di tambak tersebut. Hal itu sudah menjadi tradisi bagi warga, dan mereka telah mendapat izin dari pemilik tambak udang, Edi Takino. Namun, saat ratusan warga	8 warga cedera, di antaranya Ny. Rohanah luka sobek di bagian mukanya, kantor dan mess perusahaan dirusak.	Kopka S. diduga sebagai pemicu kerusuhan.

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
21-11-1998	Peristiwa berdarah di DPRD Tk. I Bengkulu.	<p>turun ke tambak, tiba-tiba Kopka S. mencegah. Ia melarang warga bukan hanya dengan ucapan kasar, tetapi juga dengan pukulan rotan serta tendangan.</p> <p>Adanya aksi mahasiswa yang berusaha keras untuk mengibarkan bendera setengah tiang di gedung DPRD.</p>	25 mahasiswa Universitas Bengkulu (Unib) dan 11 personel PHH Brimob serta pasukan pengendalian massa (Dalmas) mengalami luka-luka.	Kapolda Bengkulu, Kolonel (Pol.) Drs. Agussalim Djamil berjanji mengusut tuntas dan menindak dengan tegas anggota polisi yang bertindak di luar komando, begitu juga dengan para mahasiswa yang terlibat dalam aksi merusak mobil dinas DPRD serta penyerangan terhadap petugas.
22,23-11-1998	Peristiwa Ketapang, Jakarta.	<p>Pukul 02.00 WIB: Terjadi perkelahian antara pemuda Ambon dan pemuda daerah Ketapang (isu yang beredar adalah rebutan lahan parkir). Lebih kurang pukul 08.00 WIB: beredar isu bahwa sebuah tempat ibadah dirusak. Hal ini mengakibatkan amuk massa yang akhirnya merusak dan membakar</p>	22 tempat ibadah dirusak dan dibakar, 6 sekolah berafiliasi agama dirusak dan dibakar, 1 tempat ibadah dari agama lain rusak, 14 orang tewas, 20 orang luka-luka, 8 rumah rusak, sebuah hotel rusak, 4 bank dan ATM rusak, 2 ruko rusak, 16 mobil/truk dibakar, 12 mobil dirusak.	Kejadian-kejadian pembakaran dan pengrusakan tempat ibadah berlangsung dalam hari yang sama.

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
25-11-1998	Kerusuhan Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan.	tempat ibadah agama lain dan beberapa fasilitas umum lainnya. Tidak Jelas.	Pembakaran kantor pemerintah dan fasilitas sosial ekonomi.	Pemicu kerusuhan tersebut adalah perusahaan swasta yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) dan UD (Usaha Dagang), tetapi beroperasi mengatasnamakan Kospin (Koperasi Simpan Pinjam).
25-11-1998	Peristiwa Porsea dan Tarutung, Tapanuli Utara.	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya aksi yang menuntut penutupan pabrik bubuk kertas PT Inti Indorayon Utama, pada awalnya berjalan tertib. - Kekacauan timbul setelah aparat keamanan melepaskan tembakan yang ditujukan kepada warga pengunjuk rasa. Keadaan saat itu menjadi kacau. 	1 orang meninggal akibat penyiksaan oleh petugas dan karyawan PT Inti Indorayon Utama. Beberapa warga pengunjuk rasa luka-luka akibat tembakan dan siksaan dari aparat dan karyawan PT Inti Indorayon Utama.	<ul style="list-style-type: none"> - Aparat keamanan menangkap penduduk, termasuk Panuju. Sebelum dimasukkan ke truk militer, warga juga mendapat penyiksaan. - Anehnya, pengunjuk rasa yang ditangkap itu bukan dibawa ke kantor polisi, tetapi dibawa ke pabrik dan diserahkan kepada karyawan PT Inti Indorayon Utama. Bersama petugas, karyawan turut memukul warga yang ditangkap. Sore harinya, mereka baru dikirim ke Polres Taput di Tarutung. - Ada korban yang mengatakan ia ditembak petugas setelah disuruh tiarap. - Ada seorang warga yang masih ditahan di Polres Taput, kondisinya sudah kritis namun belum dikirim ke rumah sakit.
30-11-1998	Kerusuhan Kupang, NTT.	Akibat adanya provokasi dengan meman-	<ul style="list-style-type: none"> - 5 tempat ibadah terbakar, 5 lainnya rusak. - 1 asrama terbakar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pada beberapa tempat penduduk berlainan agama ikut memperta-

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
01-12-1998	Kerusuhan Pasirjambu, Ciwidey dan Rancaekek, Jawa Barat.	faatkan peristiwa Ketapang. - Warga pasar Ciwidey tidak puas terhadap pembangunan Pasar Baru Ciwidey. - Ketidakhadiran pengembang yang sedianya menemui para pedagang pasar lama Ciwidey.	- 23 rumah penduduk terbakar, 2 lainnya rusak. - 3 ruko terbakar, 5 lainnya rusak. - 7 rumah makan rusak. - 25 kendaraan bermotor (roda 4 dan roda 2) terbakar dan rusak. - Massa merusak mobil kijang milik pengembang Pasar Ciwidey.	hankan tempat ibadah agama lain hingga luput dari pengrusakan dan pembakaran. - Pemicu kerusuhan tersebut adanya pro dan kontra pengembangan Pasar Baru Ciwidey yang dibangun oleh kontraktor PT Inti Sarana Pratama.
05-12-1998	Kerusuhan di Situbondo, Jawa Timur.	Adanya isu bahwa petugas membebaskan tersangka penculik bocah yang diserahkan warga.	- Kaca jendela dan pintu kantor Polsek dirusak total.	- Kasus tersebut bermula dari keberhasilan warga Dusun Widuri menangkap basah T. (26 tahun) yang diduga menculik bocah balita Mochammad Waris (2 tahun).
06-12-1998	Kerusuhan di Bogor, Jawa Barat.			- Serka M. yang melakukan penembakan terhadap Ilyas mengalami luka bacok serius.
06-12-1998	Kerusuhan di Brebes, Jawa Tengah.			- Massa Golkar yang sedang mengadakan apel akbar dan pasar murah di Brebes bentrok dengan massa pendukung PDI-P.
10-12-1998	Kerusuhan petani di Blora, Jawa Tengah.			- Diduga adanya provokator yang memanas-manasi para petani yang sudah tidak tahan lagi dengan harga pupuk yang terus melambung.

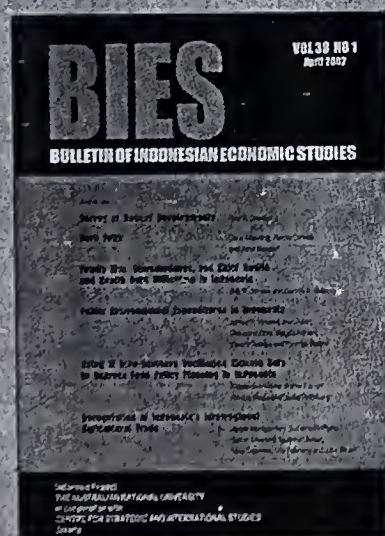
Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
10-12-1998	Kerusuhan Porsea dan Tarutung, Tapanuli Utara.			Menurut Tim Komnas HAM, ada tiga sisi pelanggaran yang terjadi: <ul style="list-style-type: none"> - pelanggaran yang dilakukan oleh aparat keamanan terhadap masyarakat. - pelanggaran oleh masyarakat terhadap masyarakat lain. - pelanggaran oleh masyarakat terhadap petugas.
13-12-1998	Kerusuhan di Surakarta, Jawa Tengah.		- Markas komando Mapolda Surakarta dan markas ABRI dirusak.	- Adanya orang ketiga yang diduga provokator sebagai pemicu kerusuhan tersebut.
13-12-1998	Kerusuhan di Surakarta, Jawa Tengah.	Adanya rencana polisi untuk membubarkan kawasan perempatan Warung Palem yang biasa digunakan anak muda sebagai tempat balapan liar.	- Terjadi bentrok antara warga dan polisi di Jalan Urip Sumohardjo. - Hampir seluruh rambu lalu lintas, telepon umum, halte, pos penjagaan polisi dibakar dan dirusak massa.	
15-12-1998	Kerusuhan di Samarinda, Kalimantan Timur.	Aksi mogok para pengemudi angkot atas kenaikan harga suku cadang kendaraan (sampai Kamis, 17-12-1998).	- 1 orang cedera akibat lemparan. - 3 mobil hancur. - 1 vespa dirusak. - puluhan toko warga keturunan Cina dirusak dan dijarah.	- Toko-toko yang diberi tanda huruf Arab lolos dari amukan massa. - Setelah kerusuhan, ada kesepakatan bahwa harga suku cadang turun 30 persen tetapi para sopir tidak puas dan mereka minta diturunkan sampai 50 persen.
19-12-1998	Kerusuhan di Belu Kupang, NTT.			Hasil pemilihan suara Bupati: Drs. Marsel Bere meraih 17 suara, dr. Saerwanus Muti 7 suara dan Drs. PB Letor 2 suara.

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
19-12-1998	Kerusuhan di Bekasi, Jawa Barat.	Massa diprovokasi untuk merusak tempat ibadah.	8 buah tempat ibadah rusak dan dibakar, dan 3 sekolah berafiliasi agama dibakar dan dirusak.	Jaminan keamanan dari aparat tidak ada untuk perayaan keagamaan.
25-12-1998	Kerusuhan di Poso, Sulawesi Tengah.	Berawal dari ulah seorang anak muda mabuk yang menikam seorang lelaki bernama Ridwan.	- Massa merusak sampai hancur rumah pelaku. - Beberapa rumah makan dan diskotik dibakar hangus, serta puluhan toko, penginapan dan pabrik minuman keras dirusak dan dilempari.	Pemicu kerusuhan diamankan oleh petugas.
27-12-1998	Kerusuhan Poso, Sulawesi Tengah.	Akibat pertengkaran antara pemuda berlainan agama.	Sebuah tempat ibadah, seratus lebih rumah rusak dan dibakar, 16 bangunan swasta dibakar dan dirusak.	
31-12-1998	Pelemparan 2 tempat ibadah di Sukabumi, Jawa Barat.	Massa dari luar kota Sukabumi (dari Jakarta) memancing warga Sukabumi untuk melakukan kerusuhan.	2 buah tempat ibadah rusak, kaca-kaca pecah.	Pelemparan dinyatakan sebagai hadiah.
Desember 1998	Kerusuhan Palopo, Sulawesi Selatan.	Adanya kabar bahwa 1 orang warga meninggal terkena peluru nyasar oleh pihak petugas.	- 1 orang meninggal. - 7 orang luka-luka. - 30 rumah penduduk dibakar.	Perkelahian antara 2 desa (Desa Dandang vs. Desa Kampung Baru) dengan menggunakan senjata rakitan (<i>papporo</i> -- sejenis bom yang bisa meledak mengeluarkan serbuk-serbuk paku).
06-01-1999	Penghancuran dan pengrusakan tempat ibadah di Cilacap, Jawa Tengah.	Pemerintah dan aparat setempat menghimbau agar menghentikan kegiatan keagamaan sementara waktu.	Tempat ibadah sebagian terbakar dan sebagian bangunan hancur.	
08-01-1999	Kerusuhan di Krawang, Jawa Barat.	Tukang ojek dipukuli oleh oknum URC (Unit	3 gedung gereja rusak, kaca pecah, dan beberapa pertokoan rusak.	

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
19-01-1999	Kerusuhan di Ambon, Maluku.	Reaksi Cepat) Polri sehingga mengakibatkan kemarahan massa. Pemerasan oleh pemuda mabuk dari daerah Batu Merah terhadap seorang sopir mobil menimbulkan perkelahian antara mereka.	Kurang lebih 50 korban jiwa (dari pihak berlainan agama), 14 buah tempat ibadah dirusak (terbakar), ratusan rumah dirusak dan dibakar, toko dan pasar dirusak dari dibakar.	
Maret 1999	Kerusuhan Sambas, Kalimantan Barat.	Konflik penduduk setempat vs. pendatang.	Perkiraan jumlah korban: - Meninggal sekitar 5.000 orang (sumber: pejabat yang selalu memonitor di lapangan). - Rata-rata di Tebas dalam sehari didapat 20 korban (sumber: Camat Tebas). - Rumah rusak/terbakar sekitar 3.000 buah. - Dari laporan resmi jumlah tewas 176 orang. - Pengungsi di Pontianak sekitar 15.000 orang lebih dan 40 orang yang meninggal di kamp pengungsi di Pontianak karena kurang perawatan.	
17-01-2000	Kerusuhan di Mataram, Lombok.	Provokasi sentimen agama.	Pembakaran tempat ibadah.	
Oktober 2000	Kerusuhan di Bali.	Kekesalan tidak terpilihnya Megawati sebagai Presiden (PDIP pemenang Pemilu 1999).	Pembakaran atribut dan fasilitas Golkar, perusakan toko.	

Tanggal	Peristiwa	Penyebab	Akibat	Keterangan
Oktober 2000	Kerusuhan di Atambua, NTT.	Ketidakpuasan milisi pro-integrasi Timtim.	Pembakaran tempat pengungsi, 4 pekerja sukarela PBB dan puluhan pengungsi tewas.	Muspida setuju menurunkan Bintang Kejora.
Oktober 2000	Kerusuhan di Wamena, Irian Jaya.	Penurunan bendera Bintang Kejora.	Pembakaran rumah, toko, dan puluhan orang tewas.	
25-10-2000	Kerusuhan di Pontianak, Kalimantan Barat.	Masalah lalu lintas dan disharmoni hubungan etnis.	10 tewas, puluhan luka-luka, 50 kios dan puluhan becak hancur, 4 rumah terbakar.	
16-12-2000	Kerusuhan di Katingan Hilir Kabupaten Kotawaringin Timur (Kotim), Kalimantan Tengah (100 km dari Palangkaraya).	Pembunuhan seorang penduduk setempat oleh penduduk pendatang di kompleks lokalisasi, terlebih pembunuhan belum tertangkap.	Pengrusakan serta pembakaran kompleks lokalisasi, karaoke, 9 buah rumah etnis tertentu, bangunan tempat usaha, dan 2 buah mobil.	Kerusuhan di Kalteng ini bernuansa etnis yang mirip dengan di Kalbar.

Sumber: Dihimpun dari pelbagai sumber.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Diplomasi Publik

Sukawarsini Djelantik

Diplomasi publik merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan diplomasi jalur pertama yang dilakukan oleh wakil-wakil pemerintah. Meningkatnya peran aktor-aktor bukan negara pada era 1990-an, seperti media massa dan LSM internasional, menyebabkan negara bukan lagi menjadi aktor utama untuk mencapai tujuan nasional. Dalam sejarah Orde Baru, Indonesia pernah mengalami kegagalan diplomasi karena diabaikannya peran aktor-aktor bukan negara ketika menghadapi kasus Timor Timur. Saat ini Indonesia juga tengah mengalami ancaman disintegrasi nasional dengan adanya tuntutan kemerdekaan dari Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Tulisan ini meninjau pengalaman diplomasi publik Indonesia pada era Orde Baru yang dapat dipakai sebagai pelajaran untuk menunjang keberhasilan diplomasi Indonesia dalam mempertahankan integritas wilayah NKRI dan menjaga citra Indonesia.

PENDAHULUAN

SAAT ini Indonesia tengah menghadapi masalah besar yang terkait dengan masa depannya sebagai suatu negara kesatuan. Rakyat Aceh yang diwakili oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menuntut separatisme dari Indonesia untuk mendirikan negara sendiri. Demonstrasi besar-besaran yang dikoordinir oleh SIRA (Sentra Informasi Referendum Aceh), telah menyadarkan masyarakat Indonesia dan internasional bahwa masalah Aceh adalah masalah yang serius.¹ Terlepas dari persoalan-persoalan sosial-ekonomi masa lalu yang menga-

kibatkan munculnya tuntutan GAM, yang kini menjadi persoalan adalah bagaimana pemerintah Indonesia menghadapi persoalan-persoalan internasional yang muncul sebagai akibat masalah di Aceh? Bagaimana diplomasi harus dijalankan untuk memperoleh dukungan yang lebih besar dari masyarakat internasional? Satu hal yang penting adalah melalui diplomasi publik, dengan memanfaatkan banyak jalur di luar pemerintah (*multitrack diplomacy*).

Meskipun ancaman disintegrasi merupakan masalah keamanan yang harus dihadapi oleh kekuatan, akan tetapi politik dan kekuatan Angkatan Bersenjata bukan merupakan satu-satunya jawaban. Keberhasilan kelompok separatis memperoleh dukungan publik internasional pada era informasi ini lebih banyak berkenaan de-

¹ Tuntutan referendum dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa referendum adalah satu-satunya cara damai untuk menghentikan konflik yang berkepanjangan di Aceh. Lihat <http://www.siranews.com/news.php?id=4>.

ngan pengelolaan informasi dari luar dan mengolah informasi yang ada di dalam demi kepentingan masing-masing pihak. Dengan kata lain, masalah disintegrasi bukanlah masalah siapa melawan siapa, tetapi juga bagaimana mengemas informasi sehingga dapat lebih banyak memperoleh dukungan publik. Dikaitkan dengan teknologi informasi, keberhasilan perjuangan mengangkat senjata, baik oleh Angkatan Bersenjata maupun kelompok separatis, tidak semata-mata ditentukan oleh kecanggihan persenjataan dan sumber daya manusia di medan tempur. Selain melalui cara-cara formal yang melibatkan aktor-aktor pemerintah dalam aktivitas diplomasi, yang tidak boleh dikesampingkan adalah komunikasi dengan aktor-aktor bukan pemerintah, termasuk dengan media massa internasional.

Kegagalan dalam pengelolaan isu Timor Timur yang ditandai dengan lepasnya wilayah tersebut di tahun 1999 merupakan pengalaman sangat berharga yang tidak boleh terulang lagi. Ketika Timor Timur lepas dari pangkuan Indonesia pada tahun 1999, kejadian-kejadian yang melingkupi prosesnya berjalan secara tidak elegan dengan diwarnai kekerasan dan pertumpahan darah. Seandainya ketika itu diplomasi publik sudah dijalankan, akibat-akibat sosial, ekonomi dan budaya yang ditimbulkan oleh proses disintegrasi tidak separah yang terjadi. Berdasarkan alasan di atas, tulisan ini menitikberatkan pada pembahasan diplomasi publik dengan mengacu pada "kegagalan" diplomasi In-

donesia pada masa Orde Baru dengan kasus Timor Timur.

PENTINGNYA DIPLOMASI PUBLIK

Globalisasi dan revolusi teknologi yang terjadi dewasa ini telah membawa konsekuensi langsung pada praktek diplomasi. Revolusi teknologi yang menandai lahirnya abad ke-21 secara mendasar telah mengubah tatanan dunia. Dalam bidang diplomasi, teknologi telah membuat peran diplomat menjadi kurang signifikan dibandingkan dengan masa sebelumnya. Teknologi transportasi dan informasi menyebabkan waktu dan tempat kehilangan relevansinya sehingga diplomasi tradisional sudah harus "ditinggalkan" (Fulton, 1998).

Diplomasi publik telah berkembang pesat terutama dalam dua dekade terakhir. Perkembangannya dipicu oleh kenyataan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam diplomasi jalur pertama (*first track diplomacy*) dianggap telah gagal mengatasi konflik-konflik antarnegara. Kegagalan diplomasi jalur pertama telah mengembangkan pemikiran untuk meningkatkan diplomasi publik sebagai cara alternatif untuk menyelesaikan konflik-konflik antarnegara (McDonald, 1991: 201-220).

Hal tersebut sesuai dengan perkataan pakar diplomasi Harold Nicholson: "Perkembangan teknologi komunikasi menyebabkan peran dan fungsi seorang Duta Besar semakin ber-

kurang dan diplomat-diplomat turun statusnya sebagai tenaga administrasi elite" (Nicholson, 1974). Teknologi informasi berdampak, misalnya, pada publikasi jalannya negosiasi dan produk kebijakan diplomasi yang dapat dengan mudah diakses publik. Teknologi juga mengakibatkan berkurangnya kemerdekaan bertindak diplomat-diplomat profesional akibat dimungkinkannya negosiasi langsung antar-Menteri Luar Negeri atau antar-Kepala Pemerintahan/Kepala Negara. Oleh karena itu, perlu dilakukan terobosan-terobosan lain guna melengkapi aktivitas-aktivitas diplomasi jalur pertama dengan melibatkan lebih banyak masyarakat melalui aktivitas diplomasi publik.²

Diplomasi publik bukan berarti menggantikan melainkan melengkapi upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam diplomasi tradisional. Idealnya, diplomasi publik harus membuka jalan bagi negosiasi yang dilakukan antarpemerintah, memberi masukan melalui informasi-informasi penting dan memberikan cara pandang yang berbeda terhadap suatu masalah. Idealnya, baik pemerintah maupun publik sepenuhnya meman-

faatkan keahlian, pengalaman, dan sumber daya yang ada dan bekerja sama untuk mempengaruhi nilai tawar pemerintah secara signifikan. Terutama, karena aktor-aktor dalam diplomasi jalur pertama memiliki karakteristik aktivitas yang berbasis kekuasaan dan interaksi yang kaku, sehingga perlu diimbangi dengan upaya-upaya yang lebih fleksibel. Apalagi mengingat aktivitas dan pengaruh aktor bukan pemerintah telah berkembang dalam jumlah dan jenis, mulai dari kelompok kepentingan ekonomi sampai sumber daya alam, lingkungan, kemanusiaan, kriminal, dan kepentingan pemerintahan global lainnya. Aktor-aktor ini berinteraksi dengan rekanan mereka dalam mempengaruhi, memberikan masukan dan menerapkan kebijakan luar negeri.

Diplomasi publik bertujuan menumbuhkan opini masyarakat yang positif di negara lain melalui interaksi dengan kelompok-kelompok kepentingan. Oleh karena itu, diplomasi publik mensyaratkan kemampuan komunikasi antarbudaya karena terkait dengan perubahan sikap masyarakat, saling pengertian dalam melihat persoalan-persoalan politik luar negeri. Di era informasi, pendapat masyarakat dapat secara efektif mempengaruhi tindakan pemerintah.

Karakteristik dunia seperti ini membutuhkan manajemen informasi untuk menyatukan masalah-masalah domestik dan luar negeri. Keterbukaan saat ini tidak memungkinkan kerahasiaan dan eksklusivitas informasi selain ce-

²Diplomasi *track pertama* mengacu pada aktivitas-aktivitas resmi yang dilakukan oleh diplomat dan wakil-wakil pemerintah, sedangkan *track kedua* dan seterusnya lebih banyak melibatkan aktivitas-aktivitas publik. Diplomasi publik berciri sebagai kelompok bukan pemerintah, bersifat informal, dan merupakan bentuk tidak resmi dalam memecahkan masalah dengan cara menurunkan ketegangan, menghilangkan ketakutan, dan meningkatkan saling pengertian (lihat Fulton, 1998).

patnya pergerakan informasi melalui jaringan global pemerintah, perusahaan, dan LSM. Mengenai perubahan-perubahan tersebut, Fulton (1998) menjelaskan bahwa negara-negara yang sebelumnya berhubungan melalui Kementerian Luar Negeri masing-masing maupun melalui aktivitas perdagangan, saat ini lebih banyak melakukan hubungan antarindividu. Kontak-kontak individu tersebut dilakukan melalui teknologi serat optik, satelit, *wireless*, yang kesemuanya merupakan bagian dari sebuah jaringan yang kompleks dan tanpa pengawasan terpusat. Dengan demikian, diplomasi publik termasuk mengoptimalkan aktivitas komunikasi internasional, yaitu mengumpulkan, mengolah, dan menyebarkan informasi demi kepentingan negara. Seperti yang dikatakan oleh Mantan Menteri Luar Negeri AS, George Shulz: "Bahan baku diplomasi adalah informasi: bagaimana memperolehnya, menganalisis, dan menempatkannya dalam sistem" (Shulz, 1997). Diplomasi kemudian juga menjadi hirauan kelompok bisnis, pendidikan, pertanian, lingkungan hidup dan badan-badan lain yang terkait dengan isu-isu luar negeri.

Peran media massa internasional semakin signifikan dalam teknologi informasi sehingga membutuhkan perubahan-perubahan dalam praktek diplomasi. Keterbukaan juga memunculkan kesadaran yang lebih tinggi untuk menetapkan standar baku bagi penunjukan Duta Besar karir maupun politis. Standar tersebut merupakan suatu isyarat pembaruan guna me-

ningkatkan profesionalisme dan pelimpahan wewenang. Seorang diplomat kemudian dituntut untuk meningkatkan kemampuan dalam mengelola teknologi informasi yang berarti juga menyediakan *state of the art* jaringan komputer dan elektronik untuk mempermudah perolehan, manajemen dan penyebaran informasi.

Oleh karena itu, diplomasi tradisional dan instrumen-instrumen militer tidak lagi mencukupi untuk menyelesaikan masalah-masalah politik dan keamanan. Berhasilnya suatu kebijakan juga menuntut dukungan rakyat dan pemimpin dari negara lain. Para diplomat harus berhasil memobilisasi dukungan yang luas bagi kebijakan mereka, tidak hanya demi mewakili kepentingan rakyatnya, tetapi juga konsekuensinya terhadap tekanan publik di negara lain. Teknologi informasi memungkinkan pernyataan-pernyataan para diplomat dipublikasikan secara instan, maka penjelasan kebijakan mereka harus konsisten dan persuasif bagi rakyat di dalam dan luar negeri. Hal ini merupakan masalah politik yang jauh lebih utama daripada aktivitas hubungan masyarakat atau sekadar memperoleh pemberitaan yang baik (US Advisory Commission on Public Diplomacy, 1993).

DIPLOMASI PUBLIK PADA ERA ORDE BARU DI INDONESIA

Performa diplomasi merupakan representasi kondisi internal, maka diplomasi Indonesia era Orde Baru yang

diwarnai peran militer yang signifikan tidak lain merupakan cerminan dari sistem dan budaya politik ketika itu. Pemerintah Orde Baru di bawah Jenderal Soeharto didukung penuh oleh kelompok militer, sehingga memunculkan kesan sebagai negara berbasis militer.³ Keterlibatan aktif militer dalam politik dan menduduki jabatan-jabatan sipil dimungkinkan melalui konsep dwifungsi.⁴ Kesan lain yang tertanam dalam benak masyarakat internasional adalah bahwa Indonesia berpemerintahan otoritarian, dengan kekuasaan terpusat di tangan Presiden (Elson, 2001). Isu militerisme dan otoritarianisme bertentangan dengan ide-ide demokratisasi yang menuntut keterlibatan rakyat (partisipasi publik) yang lebih besar dalam perumusan kebijakan dan proses pengambilan keputusan. Konsep militerisme dan otoritarianisme ini sangat tidak populer di kalangan masyarakat internasional sehingga menurunkan dukungan publik dalam diplomasi Indonesia.

Performa diplomasi juga dipengaruhi kondisi global yang pada awal tahun 1990-an ditandai dengan berakhirnya Perang Dingin. Masyarakat internasional lebih banyak memberikan perhatian pada isu-isu kemanusiaan, seperti hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan demokratisasi.

³ Untuk pembahasan mengenai peran militer pada era Orde Baru dalam pembentukan dan pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi, lihat Sukma (1999).

⁴ Untuk pembahasan mengenai konsep dwifungsi, lihat Crouch (1988) atau Said (2000).

Isu-isu tersebut sebelumnya dianggap sebagai *low politics* daripada isu-isu politik dan keamanan yang merupakan *high politics*.⁵ Perubahan pola hubungan internasional ini, sayangnya, oleh pemerintah Indonesia tidak diikuti dengan mengubah pola-pola dan fokus diplomasi.

Diplomasi Indonesia untuk masalah Timor Timur tidak ditangani secara khusus oleh satu orang pejabat. Hal ini terkait dengan persepsi Deplu yang tidak menganggap Timor Timur sebagai masalah yang signifikan.⁶ Meskipun, dalam kenyataannya, masalah ini menyita banyak energi, waktu dan biaya serta menjatuhkan citra Indonesia sebagai penggagas ide dekolonisasi pada tahun 1955. Aktivitas diplomasi publik Indonesia baru dimulai ketika pada tanggal 8 April 1993 FX. Lopes da Cruz diangkat sebagai Duta Besar keliling yang khusus menangani diplomasi Timor Timur (Dagun, 1999: 194). Penunjukan Lopes da Cruz diharapkan dapat mewakili kepentingan publik Timor Timur, selain untuk mengimbangi kesuksesan Jose Ramos Horta dalam aktivitas diplomasi publik. Pada ke-

⁵ Wawancara dengan Hasan Wirayuda, 1 Februari 2001.

⁶ Persepsi ini muncul karena Indonesia telah secara resmi memasukkan Timor Timur sebagai provinsi ke-27 pada tanggal 17 Juli 1976 dan beberapa negara memberikan dukungan terhadap status tersebut. Meskipun kenyataannya PBB belum mengakui klaim Indonesia, tetapi pemerintah Indonesia menganggap semua persoalan Timor Timur adalah persoalan domestik Indonesia (lihat Djelantik, 2003).

nyataannya, peran da Cruz tidak terlalu signifikan secara politis antara lain karena birokrasi dalam Deplu membatasi tugas dan tanggung jawabnya. Keterbatasan yang dimilikinya membuat fungsinya lebih sebagai agen hubungan masyarakat pemerintah Indonesia, bahkan oleh kelompok anti-Indonesia dikatakan sebagai "boneka pemerintah Indonesia".⁷

Kelemahan beliau juga tidak terlepas dari maraknya pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur, peran militer yang terlalu dominan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia di Timor Timur.⁸ Dari segi struktural, beliau juga tidak memiliki independensi karena kebijakan-kebijakan strategis tetap ditangani oleh Soeharto dan para jenderal. Peran da Cruz tidak terlepas dari pola umum pemerintah Orde Baru yang menempatkan Deplu hanya menangani masalah-masalah administratif, atau yang menurut persepsi TNI bukan merupakan isu strategis yang secara langsung mempengaruhi reputasi internasional.

Waktu pengangkatan Dubes keliling juga sudah sangat terlambat mengingat aktivitas diplomasi Timor Timur di bawah pimpinan Jose Ramos Horta sudah dimulai sejak Timor Timur menjadi isu internasional pada pertengahan tahun 1970-an. Se-

lain itu, kemampuan komunikasi persuasif dan orasi yang dimiliki oleh Lopes da Cruz juga tidak sebanding dengan kualifikasi yang dimiliki oleh Jose Ramos Horta. Belum lagi masalah jaringan internasional, terutama hubungan erat dengan LSM, media massa, dan kelompok-kelompok kepentingan yang telah dibangunnya selama kurun waktu 20 tahun. Posisi Lopes da Cruz sebagai pejabat pemerintah di dalam struktur Deplu mengharuskan setiap langkahnya sesuai dengan kebijakan umum pemerintah.⁹ Batasan-batasan tersebut tidak memungkinkannya mengambil langkah dan kebijakan pro-aktif, seperti halnya kelompok anti-integrasi Timor Timur di luar negeri yang tidak resmi dan tidak terstruktur.

Peran Media Massa

Telah disinggung di atas bahwa diplomasi publik mensyaratkan kerja sama yang erat dengan media massa internasional. Dikaitkan dengan pernyataan Napoleon Bonaparte bahwa "sebuah pena dapat lebih berbahaya daripada seribu bayonet", mengandung banyak kebenaran terutama di era informasi. Relevansi pernyataan ini semakin kuat ketika informasi telah dimobilisasi sebagai bagian dari propaganda. Sayangnya, media massa sebagai salah satu faktor kunci diplomasi publik tidak ditangani dengan baik pada era Orde Baru se-

⁷ Wawancara dengan Jose Ramos Horta, Denpasar, 13 November 2002.

⁸ Wawancara dengan Lopes da Cruz, Jakarta, 19 Januari 1999.

⁹ Wawancara dengan Ali Alatas, Jakarta 27 Juli 2000.

hingga opini publik internasional lebih bersifat negatif dan antipati terhadap Indonesia. Isu-isu yang banyak dipublikasikan oleh media massa internasional adalah pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia oleh tentara Indonesia yang secara nyata merugikan posisi Indonesia.

Selain itu, ditutupnya akses media massa nasional dan internasional ke dan dari Timor Timur selama dua dasawarsa, ditambah dengan kebijakan sensor yang ketat dari pemerintah pusat, semakin menurunkan citra Indonesia. Kalaupun pemerintah Indonesia "menjual" isu untuk dimuat pada media internasional, yang lebih banyak ditonjolkan adalah pembangunan fisik di Timor Timur. Isu ini kurang menarik dan bernilai berita dari sudut pandang kepentingan media massa internasional yang bersifat kapitalis. Informasi dari pemerintah juga seringkali dicurigai sebagai aktivitas propaganda.

TNI dengan media juga menunjukkan kepentingan yang bertentangan. Media massa yang mempunyai prinsip penyebaran informasi yang hangat dan akurat tidak sejalan dengan prinsip operasi militer yang mengutamakan kerahasiaan. Contoh pertentangan kepentingan terlihat jelas ketika TNI memutuskan untuk menutup Timor Timur dari dunia luar dan mempertahankan kebijakan tersebut selama 20 tahun lebih. Wartawan dalam dan luar negeri tidak diijinkan meliput situasi dan kondisi di Timor Timur kecuali atas undang-

an dan di bawah pengawasan TNI. Selain itu, sistem pemberitaan dan sumber-sumber informasi juga diawasi secara ketat. Peran media massa dalam diplomasi terlihat semakin signifikan pada tahun 1999, menjelang dan sesudah referendum. Opini publik internasional perlahan namun pasti terbentuk secara negatif melalui pemberitaan-pemberitaan yang menyudutkan posisi Indonesia.

Hal-hal di atas membuat media massa internasional cenderung lebih mendukung Timor Timur jika menyangkut hubungan dengan Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari popularitas tokoh/aktor-aktor diplomasi Timor Timur yang lebih besar daripada misalnya Menteri Luar Negeri Ali Alatas. Strategi diplomasi Ramos Horta dan aktivitasnya mengembangkan jaringan internasional, termasuk membina hubungan yang erat dengan LSM dan media massa, terbukti berhasil dan diakui internasional melalui penganugerahan hadiah Nobel Perdamaian pada tahun 1996. Bersama Uskup Belo, Ramos Horta dianggap telah berhasil melakukan aktivitas-aktivitas tiada henti dalam upaya penyelesaian masalah Timor Timur di dunia internasional secara damai (Majalah *Gatra*, No. 49/II/19 Oktober 1996).

Diplomasi Publik dan Isu Hak Asasi Manusia

Kepedulian terhadap hak asasi manusia telah meningkatkan kepedulian memakai diplomasi untuk mempertahankan

hankan hak asasi manusia (HAM). Kepedulian masyarakat internasional ini terutama karena banyak negara terlibat dalam pelanggaran berat HAM ketika mempertahankan kekuasaan, menumpas pemberontakan, dan mengatasi perang saudara. Dalam kondisi seperti itu, masyarakat internasional yakin bahwa intervensi dibenarkan jika bertujuan menyelamatkan kemanusiaan dan membela HAM. Meskipun dalam beberapa hal intervensi internasional bertentangan dengan prinsip kedaulatan negara, tetapi masyarakat internasional sepakat bahwa yang menjadi hirauan utama adalah HAM dan kemanusiaan secara universal sehingga tidak dibatasi oleh garis batas formal suatu negara (Mullerson, 1997: 16). Keterbukaan dan arus informasi bebas juga menyulitkan para diplomat untuk mengklaim masalah HAM di negaranya sebagai isu domestik. Rein Mullerson, seorang pakar diplomasi HAM mengatakan:

"Diplomasi hak asasi manusia yang aktif bertujuan membuat perubahan nyata yang positif terhadap kondisi hak asasi manusia di negara lain. Hanya negara-negara yang merasa yakin dengan kondisi HAM di dalam negeri dan memiliki warga yang kuat dapat melakukan diplomasi HAM yang solid dan asertif sebagai bagian dari politik luar negeri mereka" (Mullerson, 1997: 2).

Pada masa Orde Baru, peran militer yang kuat di hampir semua lini membuat Deplu sebagai penanggung jawab utama performa diplomasi Indonesia tidak mempunyai akses untuk mengurangi sampai titik terendah pelanggaran-pelanggaran HAM oleh

militer. Meskipun kondisi di dalam negeri yang tidak kondusif bagi keberhasilan diplomasi HAM, Deplu telah membuat berbagai program yang bertujuan memperbaiki citra sebagai negara yang peduli HAM. Sejak awal tahun 1990-an, telah dirancang berbagai program antara lain melalui keterlibatan aktif sebagai anggota Komisi PBB untuk HAM (UNHCR) yang berkantor pusat di Jenewa, Swiss.¹⁰ Diplomasi HAM Indonesia juga diwarnai oleh kritik serta kecaman masyarakat internasional sehingga sulit bagi para diplomat Indonesia untuk menjelaskan dan meyakinkan masyarakat internasional akan kesungguhan pemerintah Indonesia dalam menangani masalah-masalah pelanggaran hak asasi manusia.

Peran LSM dan LSMI

Keberhasilan diplomasi publik juga didukung oleh peran dan hubungan dengan LSM dan LSM internasional (LSMI). Seperti halnya media massa internasional, LSMI juga lebih mendukung perjuangan rakyat yang tertindas daripada pemerintah yang kuat, otoriter, apalagi didukung militer. Alih-alih bekerja sama, pemerintah Orde Baru memandang LSM dengan kecurigaan akan motivasi di balik perjuangan mereka. Konflik LSM dengan militer dipicu oleh alasan bahwa LSM hanya berkepentingan memberikan sisi-sisi negatif dari integrasi

¹⁰ Wawancara dengan Wiryono Sastrohandoyo, Jakarta, 7 Juli 2000; dan Hasan Wirayuda, Jakarta, 1 Februari 2000.

Timor Timur, selain terus-menerus membeberkan pelanggaran-pelanggaran HAM (Human Rights Watch/Asia, 1994). Karena masalah pelanggaran HAM menjadi fokus perhatian LSM terutama yang bergerak di bidang pembelaan terhadap HAM, maka laporan-laporan LSMI semakin jauh menurunkan citra pemerintah Indonesia di mata internasional.

Peran LSM semakin meningkat pasca 1990, ketika beberapa LSM yang khusus bergerak di bidang HAM seperti *Amnesty International* dan *Human Rights Watch* mempunyai hak suara di PBB. Laporan-laporannya menjadi bacaan penting dalam badan legislatif, Departemen-departemen dan Kementerian Luar Negeri di seluruh dunia. Pernyataan-pernyataan persnya memperoleh perhatian besar bahkan ketika pemerintah yang terlibat mengabaikan rekomendasi-rekomendasi mereka. Pada tahun 1997, Amnesty Internasional telah memperoleh hadiah Nobel perdamaian untuk karya-karya mereka dan kepedulian terhadap masalah-masalah HAM (*Human Rights Watch/Asia*, 1997).

Kerja sama yang erat antara LSM dengan media massa terutama dalam penyebaran informasi mengenai pelanggaran-pelanggaran HAM. Dalam beberapa kasus, diplomasi Indonesia mempertahankan sikap defensif dengan mengemukakan argumentasi bahwa laporan-laporan tersebut terlalu berlebihan serta dilatarbelakangi oleh kepentingan politik tertentu.

Dalam kasus Aceh, LSM yang berperan dalam mediasi perundingan ada-

lah The Henry Dunant Centre (HDC).¹¹ Sebagai LSM yang relatif baru dibentuk, HDC telah berhasil berperan di berbagai perundingan antara pemerintah Indonesia dan perwakilan GAM di Swedia yang dipimpin oleh Hassan Tiro. Salah satu keberhasilan HDC adalah penandatanganan Jeda Kemanusiaan di Aceh pada bulan Mei 2000, yang mulai diterapkan pada bulan Juni 2000. Keberhasilan lain HDC adalah ditandatanganinya gencatan senjata/*Cessation of Hostilities Agreement* (COHA) pada tanggal 9 Desember 2002.

STRATEGI DALAM DIPLOMASI PUBLIK

Dalam pelaksanaannya, diplomasi publik memerlukan strategi yang didasarkan pada tujuan politik luar negeri, misalnya yang menyangkut negara/kawasan sasaran dari program, penunjukan aktor utama dan program. Kelemahan diplomasi Indonesia pada era Orde Baru adalah diabaikannya peran Australia sebagai negara sasaran diplomasi. Sejak pemerintah Australia memberikan pengakuan *de facto* (1976) dan *de jure* (1978) terhadap integrasi Timor Timur dengan Indonesia, persoalan dengan Australia telah dianggap selesai. Maka diplomasi Indonesia lebih dipusatkan pada negara-negara yang secara frontal menentang posisi Indonesia yaitu negara-negara di Afrika, Amerika Latin,

¹¹ Lihat <http://www.hdcentre.org/Programmes/aceh/acehCOH.htm>.

dan Portugal. Di sisi lain, diplomat Timor Timur justru menjadikan Australia sebagai sasaran penting dalam strategi diplomasi mereka terutama sejak awal 1990-an. Mengenai hal ini, Jose Ramos Horta menyatakan:

"Aktivitas diplomasi internasional kami hanya melibatkan setengah lusin personel, tetapi kami paham bagaimana mengembangkan jaringan internasional. Saya mempunyai teman-teman di seluruh dunia yang berasal dari aktivis LSM, kalangan media massa, dan politikus. Saya mengenal banyak anggota Kongres di Amerika (Serikat) secara pribadi, bahkan lebih banyak dibandingkan dengan siapa pun di seluruh dunia. Hal ini memerlukan waktu yang lama untuk mengembangkan, karena kami harus memenangkan kepercayaan mereka. Saya melakukan banyak perjalanan kampanye di AS untuk meningkatkan dukungan".¹²

Dalam "menggarap" Australia, aktivitas melobi anggota-anggota parlemen telah dimulainya sejak pertengahan 1994. Australia dianggap faktor penting oleh Timor Timur mengingat posisinya sebagai kekuatan menengah dunia dan sekutu terpenting Amerika. Pemikiran lain adalah karena sistem politik Barat yang berlaku memudahkan Australia berhubungan dan mempengaruhi negara-negara Barat lain. Pilihan Horta terhadap Australia terbukti efektif, mengingat keterlibatan Australia yang intensif menjelang referendum di Timor Timur melalui pembentukan UNAMET, INTERFET dan UNTAET pada tahun 1999 (Anwar, 2001).

Tidak dapat dipungkiri, bahwa selama masa integrasi pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya internal untuk memperbaiki citra Indonesia di dunia internasional, antara lain melalui peningkatan pembangunan fisik di Timor Timur (Saldanha, 1994). Akan tetapi, program-program tersebut kurang disosialisasikan kepada masyarakat internasional sehingga tidak mempengaruhi opini publik internasional. Keberhasilan pembangunan hanya diapresiasi sedikit dan tidak signifikan untuk mendongkrak reputasi Indonesia.

Faktor lain yang menjadi kelemahan diplomasi publik Indonesia adalah, para "diplomat" Timor Timur telah lebih dulu menyadari pentingnya diplomasi publik untuk memenangkan dukungan bagi perjuangan kemerdekaan mereka. Sejak dini mereka telah secara aktif membangun dan mengembangkan jaringan diplomatik baik dengan pihak pemerintah, masyarakat dan media massa. Diplomasi publik telah dilakukan melalui berbagai aktivitas lobi informal dan aksi-aksi yang melibatkan masyarakat luas dan media massa internasional.¹³

DIPLOMASI PUBLIK DALAM KONTEKS MASALAH RI-GAM

Ada kecenderungan bahwa pemerintah Indonesia akan kembali meng-

¹²Wawancara dengan Jose Ramos Horta, Denpasar, 13 November 2002.

¹³Wawancara dengan Menlu Timor Leste, Jose Ramos Horta, Denpasar, 13 November 2002.

ulang sejarah lama dalam menangani masalah di Aceh. Konflik selalu melahirkan kekerasan, penderitaan, dan masalah-masalah kemanusiaan lainnya. Suatu hal yang tidak dapat diintervensi secara langsung oleh diplomat. Akan tetapi dari sudut pandang diplomasi, pemerintah Indonesia masih lebih banyak menerapkan diplomasi jalur pertama dan mengabaikan diplomasi publik. Selain itu, dengan pertimbangan keamanan, pemerintah juga masih menerapkan pola-pola lama dengan mengurangi akses media massa dan LSM-LSMI. Yang terpenting, informasi lebih banyak didominasi oleh pemberitaan-pemberitaan negatif yang menurunkan citra Indonesia di mata publik internasional. Maka akan sangat disayangkan apabila informasi mengenai konflik antara RI-GAM tidak dapat dikelola dengan baik, karena dapat merusak kredibilitas Indonesia.

Tidak dapat dipungkiri bahwa selama hampir tiga dasawarsa sebagai daerah konflik, telah banyak jatuh korban baik di pihak GAM, TNI dan terutama dari kalangan sipil.¹⁴ Perang Aceh telah melahirkan banyak masalah pelanggaran HAM terutama sejak dideklarasikan sebagai wilayah berstatus darurat militer mulai 19 Mei 2003.¹⁵ Besarnya korban sipil banyak

dilaporkan oleh *Human Rights Watch*, *Asia Watch*, dan *Tapol/the Indonesia Human Rights Campaign*¹⁶ di mana seluruhnya mendukung temuan-temuan mereka di lapangan berkenaan dengan pelanggaran hak asasi manusia.¹⁷ The Henry Dunant Centre memuat laporan yang sama:

Sejak negosiasi antara pemerintah Indonesia dengan GAM di Tokyo pada bulan Mei 2003, hukum darurat diberlakukan di Aceh. Sejak saat itu, menurut sumber militer Indonesia, kurang lebih 1.100 anggota GAM meninggal, bersama dengan 65 orang anggota TNI dan polisi, dan lebih dari 300 korban sipil. Sekitar 1.800 orang yang dicurigai sebagai anggota GAM telah dipenjara, sementara lima orang negosiator resmi GAM telah dijatuhi hukuman antara 14-18 tahun penjara. Sebuah sumber dari organisasi kemanusiaan melaporkan bahwa sejumlah 600 sekolah telah dibakar dalam periode yang sama, lebih dari 100.000 orang kehilangan tempat tinggal dan menjadi pengungsi, selain 14.000 orang yang tetap sebagai pengungsi.¹⁸

Sehubungan dengan masalah di atas, perlu diupayakan agar pelanggaran-pelanggaran HAM dapat dikurangi sampai titik terendah. Dalam

lecehan seksual, pemerkosaan yang terorganisir, memakai manusia sebagai tameng perang, dan sebagainya. Hal ini telah menyebabkan penderitaan yang berkepanjangan. Laporan Human Rights Watch, 20 Mei 2003.

¹⁴ <http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/southeast/05/20/aceh.rights/>.

¹⁵ Aksi-aksi kriminal yang bertentangan dengan kemanusiaan di Aceh di antaranya pembunuhan di luar wilayah hukum, penghilangan secara paksa, pembunuhan masyarakat sipil dalam serangan bersenjata, perampasan hak milik masyarakat sipil, *looting*, pe-

¹⁶ <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1991/06/22/0002.html>.

¹⁷ *Tapol, A Reign of Terror: Human Rights Violations in Aceh 1998-2000*, Executive Summary, lihat: <http://www.tapol.gn.apc.org/acehreignofterror.htm>.

¹⁸ <http://www.hdcentre.org/Programmes/aceh.htm>.

kondisi perang, dapat dilakukan dengan meningkatkan profesionalisme anggota-anggota TNI dan polisi yang bertugas di sana. Hal ini dapat diterapkan melalui pemberian sanksi yang tegas kepada pelaku pelanggaran-pelanggaran HAM. Laporan dari HRW yang mengkritik bahwa aparat militer dan polisi Indonesia sangat bersungguh-sungguh ketika menghukum mereka yang dicurigai sebagai anggota, pendukung ataupun simpatisan GAM, perlu diberi perhatian serius (Human Rights Watch, 2002). Selain itu, penting untuk tetap membuka akses bagi LSM HAM untuk mengawasi pelanggaran-pelanggaran dari kedua belah pihak.

Secara institusional, peran Komnas HAM juga perlu ditingkatkan kembali. Sebelumnya, Komnas HAM yang dipandang sebagai satu-satunya institusi yang memiliki kredibilitas tertinggi, terpercaya, dan menjadi tumpuan harapan bagi rakyat untuk mengadukan dan menindaklanjuti temuan-temuan mereka, akan tetapi sejak permulaan tahun 1999, peran Komnas-HAM terus-menerus berkurang sehingga kini justru dipandang sebagai penghalang penegakan HAM akibat kegagalan-kegagalannya dalam menindaklanjuti beberapa kasus.¹⁹ Laporan-laporan *Human Rights Watch* yang menunjukkan pesimisme terhadap kinerja Komnas HAM, agar menjadi perhatian pemerintah terutama untuk mengetahui dan mengatasi keterbatasan-

keterbatasan yang dimiliki oleh Komnas HAM dalam melakukan tugasnya.²⁰

Masalah lain yang perlu menjadi perhatian adalah peran media massa internasional dalam mempublikasikan penokohan seseorang. Dalam kasus GAM-RI tokoh sentral adalah Teuku Hasan Di Tiro yang juga dikenal sebagai Presiden GAM/*the National Liberation Front of Aceh Sumatra* (NLFAS). Penangkapan tokoh-tokoh GAM; Di Tiro, Perdana Menteri Malik Mahmud dan Menteri Luar Negeri Zaini Abdullah pada tanggal 15 Juni 2004 (*Kompas*, 16 Juni 2004) yang lalu sebaiknya tidak diikuti dengan pemberitaan yang berlebihan. Diplomasi publik Indonesia yang pernah "kecolongan" dengan penganugerahan Hadiah Nobel Perdamaian untuk tokoh-tokoh Timor Timur; hendaknya tidak terulang lagi dalam kasus Aceh. Pemberitaan yang berlebihan dan cenderung memihak tidak terlepas dari sifat-sifat media massa internasional yang le-

¹⁹ http://hrw.org/indonesian/reports/2-2/aceh_march2002.pdf.

²⁰ *Human Rights Watch* dalam hal ini mengacu pada kasus pembunuhan massal di Bumi Flora pada 9 Agustus 2001. Ketika itu 32 orang laki-laki dan anak berumur 2 tahun, yang kesemuanya suku Aceh tiba-tiba ditembak mati oleh sekelompok laki-laki bersenjata yang tiba-tiba muncul di perkebunan karet dan kelapa sawit di PT. Bumi Flora, Julok, Aceh Timur. Tentara dan polisi Indonesia menuduh bahwa GAM berada di balik serangan tersebut, sementara pihak GAM merasa yakin bahwa pelakunya adalah TNI. AI merekomendasikan agar para pelaku yang terlibat dalam kasus itu diidentifikasi dan dibawa ke muka pengadilan. Akan tetapi bukan saja pelanggaran lolos dari hukuman bahkan pelaku-pelakunya tidak teridentifikasi. Lihat laporan Amnesty Internasional, Agustus 2001.

bih bersimpati pada kelompok yang lebih kecil, lemah dan tertindas. Oleh karena itu, strategi manajemen informasi melalui diplomasi publik harus menyesuaikan dengan sifat-sifat media massa.

KESIMPULAN, SARAN DAN REKOMENDASI

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kelemahan diplomasi Indonesia di masa Orde Baru adalah fokus yang terlalu berat pada kegiatan diplomasi jalur pertama dan mengabaikan aktivitas diplomasi publik. Kelemahan pada diplomasi publik Indonesia justru merupakan kekuatan bagi diplomat Timor Timur dengan mengembangkan jaringan yang luas dan kuat dengan aktor-aktor perseorangan, LSMI, dan media massa internasional.

Diplomasi Indonesia selama masa Orde Baru telah gagal dalam mewakili kepentingan pemerintah, mempertahankan hubungan yang stabil dengan lingkungan internasional, dan dalam menjaga citra positif. Kasus diplomasi Timor Timur menunjukkan bahwa kepentingan nasional Indonesia tidak berhasil diwakili dan dikomunikasikan jika semata-mata mengandalkan pemerintah. Selain itu, ketika terjadi perubahan hubungan internasional pada era 1990-an, diplomasi Indonesia mempertahankan praktek diplomasi konvensional dan mengabaikan peran aktor-aktor bukan negara.

Berdasarkan argumentasi dan penjelasan di atas, maka ada beberapa hal yang perlu diupayakan, yaitu: *Pertama*, belajar dari pengalaman dengan Timor Timur dan sifat-sifat media massa internasional, diplomasi publik Indonesia harus menitikberatkan pada pembentukan opini publik internasional yang menguntungkan Indonesia.

Kedua, hubungan dengan LSM dan LSMI sebagai sumber informasi perlu ditingkatkan. Kerja sama tersebut terutama dalam rangka mengkomunikasikan pandangan-pandangan Indonesia terhadap publik internasional di tataran bawah. Kerja sama yang baik juga memungkinkan bagi diplomat Indonesia untuk terinformasi dengan aktivitas para anggota GAM dalam mengkampanyekan pandangan-pandangan politik mereka, selain mengetahui jaringan internasional mereka. Oleh karena itu, pandangan bahwa LSM merupakan musuh pemerintah harus diubah menjadi mitra dalam diplomasi publik.

Ketiga, pelanggaran-pelanggaran HAM harus dikurangi sampai tingkat terendah. Di tataran pemerintah, kerja sama kemanusiaan perlu dilakukan dengan badan-badan internasional, guna melindungi HAM dan diberlakukannya hukum internasional yang adil bagi para pelanggarnya. Masalah Aceh hendaknya tidak dipandang semata-mata sebagai masalah politik keamanan, tetapi juga masalah kemanusiaan. Isu kemanusiaan harus menjadi hirauan utama karena isu-isu pelanggaran HAM dapat memicu masalah

yang lebih besar. Pelanggaran-pelanggaran HAM yang kecil tetapi terjadi secara berulang-ulang dapat mengurangi kredibilitas pemerintah dalam menangani persoalan. Terakhir, sebagai bagian dari diplomasi publik, pemerintah hendaknya tidak semata-mata menjawab isu-isu yang muncul, tetapi juga "menjual" isu-isu positif yang menguntungkan citra Indonesia.

KEPUSTAKAAN

- Amnesty International. 1991. "After the Massacre", London, 21 November.
- Anwar, Dewi Fortuna. 2001. "Implementasi Kebijakan Luar Negeri dan Pertahanan Australia Terhadap Indonesia: Studi Kasus Timor Timur (1966-2000)", dalam Ganewati Wuryandari, *Indonesia dan Kebijakan Luar Negeri dan Pertahanan Australia 1996-2001*, Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, Jakarta.
- Crouch, Harold. 1988. *The Army and Politics in Indonesia* (Cornell University Press).
- Dagun, Save M. (ed.). 1999. *FX. Lopes da Cruz, Kesaksian, Aku dan Timor Timur* (Jakarta: Yayasan Tunas Harapan Timor Loro Sae).
- Djelantik, Sukawarsini. 2003. "The Failure of Diplomacy? Indonesia Diplomatic and Political Relations with Australia over East Timor". *Ph.D. Thesis*, Flinders University, Australia.
- Elson, RE. 2001. *Soeharto, A Political Biography* (London: Cambridge University Press).
- Fulton, Barry. 1998. *Reinventing Diplomacy in Information Age* (Washington D.C.: CSIS) <http://www.csis.org/ics/dia/>.
- Human Rights Watch. 2002. "Indonesia: Pertanggungjawaban atas Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Aceh", Maret.
- Human Rights Watch/Asia. 1994. "The Limit of Openness: Human Rights in Indonesia and East Timor", Washington D.C.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). 1992. "Laporan Komisi Penyelidik Nasional Peristiwa/Insiden 12 November 1991 di Dili", Jakarta, 13 April.
- Liddle, R. William. 1976. *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (Sydney: Allen and Unwin).
- McDonald, John. 1991. "Further Exploration of Track Two Diplomacy", dalam Louis Kreisberg and Stuart J. Thorson (eds.), *Timing the De-Escalation of International Conflict* (Syracuse University Press).
- Mullerson, Rein. 1997. *Human Rights Diplomacy* (New York: Routledge).
- Nicholson, Harold. 1974. "Diplomacy Then and Now", dalam William C. Olson and Fred A. Sondermann, *The Theory and Practice of International Relations*, 2nd Edition (New Jersey: Prentice Hall, Englewood).
- Said, Salim. 2000. *Tumbuh dan Tumbuhnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia 1958-2000* (Jakarta: Aksara Karunia).
- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. 1994. *The Political Economy of East Timor Development* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).
- Shulz, George P. 1997. "The Information Revolution and International Conflict Management", Keynote Address from the Virtual Diplomacy Conference, *Peaceworks* 18 September. http://www.usip.org/pubs/virtual18/vdip_18html.
- Sukma, Rizal. 1999. *Indonesia and China: The Politics of Troubled Relationship* (New York: Routledge).
- US Advisory Commission on Public Diplomacy. 1993. "Public Diplomacy in Change World", Washington D.C., October.

Websites

<http://www.csis.org/ics/dia/>

http://www.usip.org/pubs/virtual18/vdip_18html

<http://www.hdcentre.org/Programmes/aceh/aceh COH.htm>

<http://www.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/southeast/05/20/aceh.rights/>

<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1991/06/22/0002.html>

<http://www.hdcentre.org/Programmes/aceh.htm>

<http://www.siranews.com/news.php?id=4>

http://hrw.org/indonesian/reports/2-2/aceh_march2002.pdf

<http://www.tapol.gn.apc.org/acehreignofterror.htm>



TENGARA ORDE BARU Kisah Harry Tjan Silalahi

Penyunting: J.B. Soedarmanta

Diterbitkan oleh: PT Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta.

Dalam masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, ada sejumlah tanda-tanda dan peristiwa yang mewarnai kehidupan masyarakat hingga kini. Meski era Orde Baru telah berlalu namun orde itu telah membentuk banyak paradoks yang perlu dikaji. Dalam buku yang terdiri dari 15 bab

ini Harry Tjan Silalahi mengungkapkan banyak hal yang patut diamati serta buah pemikiran dan gagasan yang selama ini diperjuangkan olehnya.

Tiga bab yang mengungkap kesadaran akan historisitas, yaitu bab "Bung Karno Tokoh Kharismatis"; "Tragedi Gestapu"; dan "Soeharto Sang Jenderal Besar" mengandung banyak hal yang sekarang menjadi percakapan ulang di masyarakat. Berbagai ulasan peristiwa diungkap dalam bab "Tengara Orde Baru", antara lain tentang Konsensus Nasional, Penataan Bidang Ekonomi, Massa Mengambang dan Asas Tunggal, Kasus Kartika dan Pertamina, Masalah NKK, dan Pemerintahan yang Rasional. Pandangan kemasyarakatan, religi dan pengalaman budaya yang banyak mengandung nilai-nilai kemanusiaan terdapat dalam bab "Pembauran", "Orang Beragama dalam Negara", dan "Wayang itu Bayang-bayang". Dua bab terakhir, yaitu "Masa Depan Reformasi" dan "Awal Rekonsiliasi?" merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan di tengah-tengah banyaknya kesimpangsiuran di masyarakat dewasa ini.

2004. Cet.ke-1, 316 hlm.; 21 x 21 cm, ISBN 979-3398-03-5, Rp 100.000,00 (soft cover)
Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Upaya Memperkuat Stabilitas Moneter dan Perbankan

Agus Eko Nugroho

Setelah lebih dari tujuh tahun sejak krisis moneter tahun 1997/1998, kualitas keuangan perbankan dilihat dari kecukupan modal dan kredit bermasalah telah menunjukkan perbaikan yang signifikan. Namun, kinerja perbankan masih sangat rendah akibat fungsi intermediasi dana oleh perbankan sebagai motor penggerak perekonomian belum berperan baik. Mencermati pentingnya stabilitas perbankan dalam menjaga stabilitas moneter, kebijakan pengaturan dan pengawasan perbankan harus diarahkan untuk memberikan insentif kepada bank agar berperilaku hati-hati serta mampu mengontrol risiko sendiri secara baik. Oleh karena itu, good corporate governance dalam bisnis maupun otoritas perbankan merupakan faktor penting dalam memperkuat stabilitas perbankan. Maraknya malpraktek dan kegagalan beberapa bank beberapa tahun terakhir ini menandakan bahwa pengelolaan dan pengawasan perbankan masih sangat lemah. Stabilitas perbankan saat ini dapat dikatakan "semu" karena adanya kebijakan penjaminan deposito.

PENDAHULUAN

B ADAI krisis moneter tahun 1997 yang ditandai dengan runtuhnya sektor perbankan nasional meningkatkan ketidakpastian bagi keberlanjutan ekonomi Indonesia jangka panjang. Dari sisi moneter, ketidakpastian ini terkait dengan beban berat akibat membengkaknya utang luar negeri dan domestik serta lambatnya proses restrukturisasi kredit yang telah menyebabkan proses pemulihan ekonomi berjalan di tempat. Konsekuensinya, tingkat pengangguran makin meluas yang tentunya memiliki berbagai masalah sosial-politik yang tidak ringan. Meskipun kondisi modal perbankan relatif membaik dewasa ini, tetapi fungsi intermediasi

perbankan sebagai lokomotif penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi belum benar-benar pulih. Akibatnya, *external financing* bagi dunia usaha melalui lembaga ini belum memberikan prospek yang baik. Kredit perbankan cenderung meningkat saat ini, tetapi ekspansi kredit yang terjadi terutama adalah kredit konsumsi. Dalam jangka pendek, perkembangan semacam ini dapat dikatakan cukup baik, namun kredit konsumtif ini tidak cukup efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang karena kecilnya "efek *multiplier*" yang dihasilkan. Akibatnya bila dalam jangka menengah perkembangan kredit konsumsi ini tidak mampu secara cepat mendorong ekspansi di sisi produksi maka

dikhawatirkan dapat mendorong makin menguatnya perilaku spekulasi para pelaku ekonomi. Hal ini cukup mengkhawatirkan karena dapat meningkatkan kerawanan terhadap munculnya kembali krisis mata uang di masa datang.

Secara praktis maupun teoretis telah diterima bahwa stabilitas dan efisiensi sektor perbankan sangat penting bagi stabilitas moneter setiap negara. Sektor perbankan yang sehat akan mampu memberi landasan yang kokoh (stabilitas moneter) bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Kemampuan sektor perbankan ini meskipun banyak dipengaruhi oleh kondisi permodalan, profitabilitas dan skala usaha sektor perbankan tetapi pada dasarnya akan sangat ditentukan oleh tingkat kepercayaan masyarakat (baik asing maupun domestik). Dalam upayanya mempertahankan kepercayaan masyarakat ini, otoritas perbankan Indonesia telah berusaha mengadopsi berbagai ketentuan perbankan global. Namun demikian, kelemahan yang terjadi terutama berada pada tataran implementasi dari berbagai aturan yang ada. Berbagai studi telah menyebutkan bahwa amplifikasi krisis yang begitu berat di Indonesia pada dasarnya bermuara pada kelemahan pengawasan, *corporate governance* di sektor perbankan maupun kuatnya pengaruh politik yang menyebabkan ketidakmampuan BI dalam mengimplementasikan pengawasan yang hati-hati (lihat misalnya Cole and Slade, 1998; Nasution, 1999; dan Djiwandono, 2001). Tujuan dari tulis-

an ini adalah untuk menganalisis kinerja terkini perbankan serta bagaimana memperkuat stabilitas sektor perbankan.

PENTINGNYA PENGUATAN SEKTOR MONETER DAN PERBANKAN

Pada dasarnya, penguatan sektor moneter dan perbankan bagi suatu perekonomian berlandaskan pada argumentasi bahwa makin efisien dan stabilnya sektor moneter dan perbankan akan cenderung menghasilkan kinerja perekonomian yang lebih baik. Sektor moneter dan perbankan yang efisien akan memberikan landasan bagi efektifitas implementasi kebijakan stabilisasi ekonomi makro dan mobilitas kapital pada penggunaan yang "tepat". Dalam era makin cepatnya arus mobilitas kapital, dua hal ini sangat penting bagi pembangunan ekonomi suatu negara karena pergerakan kapital cenderung responsif terhadap kebijakan ekonomi maupun kondisi sektor moneter dan perbankan suatu negara. Oleh karena itu, kebijakan ekonomi makro yang "tepat" dan didukung oleh mantapnya stabilitas dan efisiensi sektor perbankan akan cenderung mendapatkan arus masuk modal internasional yang besar (Johnston and Sundararajan, 1999).

Selanjutnya, Bank Dunia (2001) menyebutkan bahwa setidaknya ada tiga faktor yang berkaitan dengan peran sektor perbankan ini. *Pertama*,

makin stabil dan efektifnya sektor moneter dan perbankan akan semakin memperkuat kemampuannya untuk memobilisasi tabungan masyarakat. Hal ini yang sangat penting bagi penggerak pertumbuhan ekonomi bila mobilitas tabungan ini dapat dialokasikan untuk membiayai investasi yang produktif. *Kedua*, stabilitas dan efektifitas sektor moneter dan perbankan ini akan mampu memonitor kinerja pelaku dunia usaha dalam penggunaan dana masyarakat untuk tujuan yang "semestinya". *Ketiga*, sektor moneter dan perbankan yang stabil dan efisien akan mampu berperan sebagai lembaga dalam penyebaran risiko bisnis di lingkungan dunia usaha (Bank Dunia, 2001).

Pertanyaannya adalah, faktor-faktor apa yang dapat mempengaruhi efisiensi sektor moneter dan perbankan ini? Johnston and Sundararajan (1999) menyebutkan ada tiga faktor: *Pertama*, kemampuan sektor keuangan dan perbankan dalam memobilisasi dan mengalokasikan dana masyarakat untuk pembiayaan dan pembayaran dunia usaha. *Kedua*, kemampuannya dalam menyediakan informasi yang penting bagi setiap keputusan investasi dan menabung. *Ketiga*, faktor *good corporate governance* dalam pengelolaan kegiatan usaha di sektor perbankan. Telah menjadi keyakinan umum bahwa semakin baik pengelolaan kegiatan usaha ini akan dapat meminimalkan *moral hazard* yang ada dalam kegiatan usaha di sektor perbankan.

Johnston and Sundararajan (1999) juga menyatakan, bahwa "stabilitas" sektor perbankan akan sangat terkait dengan pengelolaan yang hati-hati terhadap kesesuaian antara utang (liabilitas) dan aset (aktiva) sektor perbankan. Hal ini karena fungsi perbankan sebagai medium penyimpanan kekayaan maupun sebagai medium pertukaran baik pada tingkat domestik maupun internasional.¹ Dalam hal ini kebijakan ekonomi makro yang tepat, prinsip pengaturan dan pengawasan yang hati-hati dari otoritas moneter memegang peran kunci dalam meningkatkan stabilitas sektor perbankan. Dapatlah disimpulkan bahwa stabilitas sektor perbankan akan memberikan pondasi yang kuat bagi stabilitas moneter yang sangat penting bagi keberlanjutan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, wajar bila dewasa ini target kebijakan moneter di hampir semua negara adalah upaya mewujudkan kestabilan moneter, yang secara praktis, tercermin pada kestabilan inflasi dan nilai tukar.

Johnston and Sundararajan (1999) menunjukkan, bahwa pengelolaan perbankan yang didasarkan pada me-

¹Secara alamiah, sektor perbankan sangat rawan terhadap risiko kegagalan pinjaman, risiko penarikan dana serta risiko akibat pergerakan tingkat suku bunga dan nilai tukar. Oleh karena itu, perilaku terlalu berisiko dan kegagalan pengelolaan antara utang dan aktiva oleh perbankan dapat menyebabkan kegagalan perbankan. Risiko ini menjadi lebih sulit akibat adanya efek domino di mana kegagalan suatu bank dapat menjalar pada bank yang sehat maupun yang tidak.

kanisme pasar dan hati-hati akan menghasilkan sektor moneter dan perbankan yang stabil dan efisien. Setidaknya ada tiga ciri utama yang dimiliki oleh sistem moneter ini: sektor perbankan yang liberal, pasar keuangan yang kompetitif dan kebijakan yang hati-hati. Sedangkan, sektor perbankan yang telah didasarkan pada mekanisme pasar tetapi pola pengelolaan oleh otoritas moneter yang masih "lemah" akan cenderung menghasilkan sistem perbankan tumbuh cepat, seperti yang terjadi di perekonomian dinamis, tetapi masih sangat labil terhadap gejolak finansial. Atau, sektor perbankan yang masih sangat rawan terhadap gejolak ekonomi internal maupun eksternal akibat adanya, antara lain, masalah *moral hazard* yang terkait adanya "kapitalisme kroni".² Seperti yang terjadi pada tahun 1997/1998 di Asia Timur, di mana pesatnya perkembangan sektor perbankan masih sangat rawan terhadap munculnya krisis moneter.

Pentingnya menjaga stabilitas sektor perbankan adalah karena kuatnya keterkaitan timbal-balik antara sektor ini dengan stabilitas moneter. Menurut Sinclair (2001) bila kebijakan moneter dikelola secara tidak "te-

pat" akan cenderung menyebabkan pergerakan inflasi yang cepat dan besar. Dalam hal ini suku bunga yang biasanya sebagai instrumen pengendalian inflasi cenderung tinggi dalam jangka pendek. Konsekuensi dari lonjakan tingkat suku bunga ini akan meningkatkan risiko ketidakpastian di pasar uang yang selanjutnya akan memberikan dampak negatif pada neraca perbankan,³ terutama sebagai hasil dari turunnya kemampuan debitor untuk memenuhi kewajiban pembayaran bunga dan cicilan pokok pinjaman akibat tingginya tingkat suku bunga. Kondisi yang paling buruk adalah meningkatnya risiko kredit macet. Banyak hal yang akan terjadi akibat membengkaknya kredit macet, mulai dari *deposit run* pada sebuah bank hingga munculnya krisis perbankan dan moneter, serta keengganan sektor perbankan untuk menyalurkan kredit pada dunia usaha.⁴ Begitu juga, ketidakstabilan sektor perbankan berpengaruh besar terhadap labilnya sektor moneter. Seperti sudah

³ Pendekatan neraca pada dasarnya mengkaji bagaimana kemampuan pengelolaan neraca pelaku ekonomi (korporasi, perbankan dan pemerintah) dalam mengantisipasi risiko kewajiban likuiditasnya. Studi empiris dari pendekatan ini dapat dilihat dalam Dziobek *et al*, (2002) dan untuk kasus perbankan Indonesia, lihat Obben dan Nugroho (2003).

² Istilah *kapitalisme kroni* dapat diartikan sebagai kombinasi dari adanya kepentingan birokratis, korupsi dan nepotisme, yaitu kekuatan politis dari pemerintah untuk mengutamakan kelompok tertentu, individu atau perusahaan (organisasi) tertentu (Hutson and Kearny, 1999), misalnya praktek KKN oleh rezim penguasa Orde Baru.

⁴ Krisis perbankan tahun 1998/1999 tentu saja bukan hanya disebabkan oleh membengkaknya kredit macet akibat tingginya tingkat suku bunga saat itu, tetapi didorong pula oleh berbagai gejolak politik yang terjadi. Likuidasi 16 perbankan tanpa adanya kebijakan penjaminan deposito (*blanket guarantee*) juga dipercaya sebagai penyebab krisis kepercayaan pada perbankan.

diketahui secara umum bahwa makin baik (stabil) pengelolaan sektor perbankan akan menurunkan risiko kegagalan usaha sektor ini. Hal ini dapat terjadi karena besarnya kepercayaan deposan terhadap liabilitas sektor perbankan akan mampu meminimalkan dampak negatif dari lonjakan permintaan uang, misalnya sebagai hasil dari kebijakan uang longgar. Singkatnya, inflasi yang dihasilkan dari peningkatan permintaan uang bersifat sementara dan bukan permanen (Sinclair, 2001).

KETERPISAHAN ANTARA MAKRO-MIKRO MONETER

Harus diakui bahwa perkembangan sektor moneter beberapa tahun terakhir menunjukkan perbaikan yang makin mantap. Secara umum, kondisi moneter yang membaik ini ditandai dengan relatif stabilnya inflasi dan nilai tukar. Dibarengi dengan tingkat suku bunga perbankan yang cenderung menurun, meningkatnya harapan akan terjadi peningkatan investasi swasta (PMA dan PMDN) bukan hal yang mengada-ada.⁵ Grafik 1 menunjukkan bahwa setelah krisis nilai tukar rupiah tahun 1997, selama periode Januari 2002 - Juli 2003, nilai tukar rupiah terhadap USD cenderung

mengalami apresiasi dengan kisaran nilai tukar rupiah sekitar Rp. 8.500,-/USD. Begitu juga pergerakan inflasi relatif stabil dengan inflasi tahunan (*year-on-year*) dapat dikendalikan di bawah dua digit. Sejalan dengan pergerakan inflasi dan nilai tukar yang stabil, upaya BI menurunkan tingkat suku bunga domestik memiliki prospek yang baik. Grafik 1 memperlihatkan tingkat suku bunga mengalami penurunan secara konsisten selama tahun 2002 hingga awal tahun 2003.

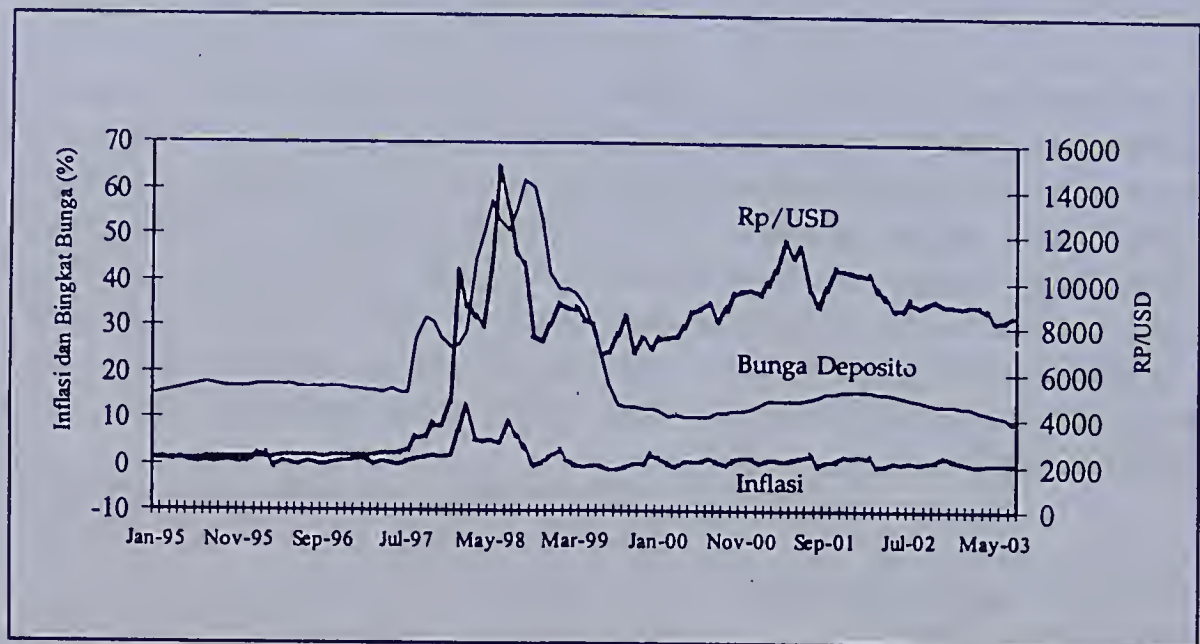
Sayangnya, pengendalian besaran-besaran moneter yang relatif baik tidak secara otomatis menggerakkan pertumbuhan ekonomi lebih dinamis. Pertumbuhan ekonomi Indonesia selama tahun 2001-2002 hanya berkisar 3,5-4 persen per tahun. Rendahnya pertumbuhan ini terutama terkait dengan minimnya arus investasi swasta, bahkan disinyalir *net capital outflow* masih terjadi di Indonesia. Kiranya, cukup beralasan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini terutama masih didorong oleh sisi konsumsi (terutama konsumsi pemerintah dan masyarakat) dan bukan investasi produktif swasta. Besarnya pertumbuhan kredit konsumsi perbankan saat ini (lihat Tabel 1) merupakan indikator yang cukup jelas.

Stabilitas moneter di satu sisi tetapi di sisi lain terjadi pertumbuhan ekonomi dan investasi yang lambat menunjukkan masih adanya keterpisahan antara aspek makro dan mikro ekonomi. Dengan kata lain, kebijakan ekonomi makro yang baik ter-

⁵ Sayangnya, perkembangan tingkat suku bunga deposito yang semakin menurun tidak secara otomatis diikuti oleh menurunnya tingkat suku bunga kredit. Tingkat suku bunga kredit perbankan sampai saat ini dirasakan masih tinggi sehingga perkembangan kredit relatif lamban.

Grafik 1

PERKEMBANGAN TINGKAT SUKU BUNGA, INFLASI, DAN NILAI TUKAR RUPIAH



Sumber: BI, *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia* (berbagai penerbitan).

Tabel 1

KREDIT PEREANKAN MENURUT PENGGUNAAN

Keterangan	2000		2001		2002		Pertumbuhan	
	Rp. trilyun	%	Rp. trilyun	%	Rp. trilyun	%	2001	2002
Kredit Modal Kerja	174,0	61,5	181,6	57,5	206,6	55,7	4,4	13,8
Kredit Investasi	68,8	24,3	75,8	24,0	84,4	22,7	10,2	11,3
Kredit Konsumsi	40,3	14,2	58,6	18,5	80,0	21,6	45,5	36,5
Total Kredit	283,1	100	316,0	100	371,0	100	11,6	17,4

Sumber: BI, *Laporan Tahunan 2002*.

nyata tidak secara otomatis diikuti dengan maraknya kegiatan ekonomi di sisi mikro. Mengapa hal ini terjadi? Banyak faktor yang berpengaruh. Namun demikian setidaknya ada tiga gejala yang dapat dicermati sebagai penyebab. *Pertama*, lambatnya peningkatan kredit perbankan untuk membiayai investasi menunjukkan masih tingginya risiko bisnis di Indone-

sia. Hal ini dapat dimengerti karena bila harapan laba rendah, maka gairah investasi juga akan rendah. *Kedua*, ada kekhawatiran dewasa ini bahwa biaya non-ekonomi akibat masih maraknya KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) cenderung makin meningkat sehingga wajar bila meskipun terjadi penurunan bunga, total biaya investasi di Indonesia cenderung ma-

sih tinggi. *Ketiga*, mekanisme pemilihan presiden langsung yang baru pertama kali dilakukan di Indonesia adalah sangat wajar bila direspons oleh dunia usaha sebagai meningkatnya ketidakpastian/risiko non-ekonomi dari investasi. Faktor ini sedikit-banyak akan mempengaruhi gairah investasi di Indonesia. Setidaknya, perilaku *wait and see* dari investor akan sangat mungkin terjadi sehingga keberhasilan mekanisme suksesi kepemimpinan nasional tahun 2004 akan sangat menentukan keberlanjutan ekonomi Indonesia di masa datang.

KINERJA PERBANKAN NASIONAL

Seperti yang terjadi di negara-negara berkembang lainnya, perbankan berperan utama bagi mobilitas dana dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Dibandingkan dengan pasar modal (kapitalisasi saham dan obligasi), dan lembaga keuangan non-bank, perbankan memberikan kontribusi lebih dari 77 persen terhadap pembiayaan kegiatan ekonomi di Indonesia. Karena itu wajar bahwa stabilitas perbankan yang mantap merupakan kunci utama bagi penguatan sistem keuangan di Indonesia.⁶

⁶Sebagai lembaga intermediasi dana yang bersifat likuid kemudian menyalurkannya pada investasi jangka panjang menyebabkan rawannya sektor perbankan terhadap gejolak ekonomi. Karena sebagian besar Negara Asia Timur (termasuk Indonesia) melandaskan sistem keuangannya pada sistem perbankan menyebabkan kawasan ini sangat rawan ter-

Tabel 2

PERSENTASE BANK MENURUT KLASIFIKASI CAR

No.	Klasifikasi CAR (%)	1999*	2002**
1.	< 0	37,1	4,8
2.	0 - 8	31,0	0,8
3.	8 - 16	14,7	36,5
4.	16 - 22	7,7	17,19
5.	> 22	9,5	40,0
6.	Total	100	100
	Jumlah Bank	116	145

Sumber: * Nugroho, 2001.

** Indonesia Investor, 2002.

Sayangnya, lima tahun setelah krisis moneter terjadi tahun 1997/1998, potret sektor perbankan belum menunjukkan kecerahannya. Penyehatan perbankan yang membutuhkan dana masyarakat sekitar Rp. 650 trilyun melalui program rekapitalisasi perbankan belum mampu memperkuat peran perbankan sebagai lembaga pembiayaan yang efektif dalam perekonomian. Meskipun struktur finansial perbankan nasional telah membaik dilihat dari permodalan maupun CAR (Tabel 2), namun kemampuan perbankan dalam penyaluran kredit masih sangat rendah. Indikator kemampuan ini yang ditunjukkan dengan rasio kredit terhadap deposito (LDR) masih sangat rendah. Nilai LDR yang di atas 100 persen pada era sebelum krisis (1995 dan 1996), pada tahun 2002

hadap gejolak krisis (Yoshitomi and Shirai, 2001). Mencermati hal ini, upaya mendorong pembiayaan jangka panjang telah dilakukan dengan kesepakatan negara-negara di kawasan ini untuk mengembangkan pasar obligasi Asia (Kim, 2001; Fabella and Madhur, 2003).

masih sebesar 38,2 persen. Artinya, sebagian besar dari deposito perbankan belum digunakan untuk membiayai kredit dunia usaha. Kiranya cukup beralasan bahwa lemahnya peran perbankan sebagai lembaga intermediasi dana ini memiliki pengaruh yang besar terhadap lambatnya pemulihan ekonomi Indonesia.

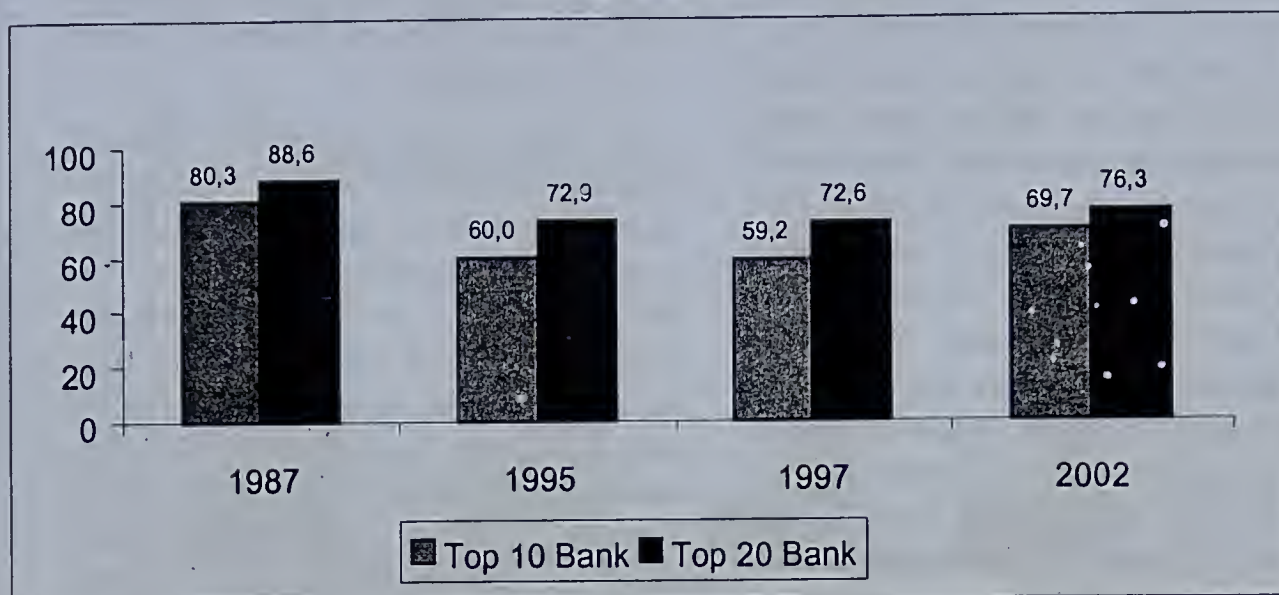
Berbagai pengamat mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi dewasa ini lebih didorong oleh faktor konsumsi baik pemerintah maupun masyarakat. Argumentasi ini tampaknya sejalan dengan penggunaan kredit perbankan untuk konsumsi yang meningkat secara substansial pada tiga tahun terakhir (2000-2002). Pertumbuhan kredit perbankan untuk konsumsi pada tahun 2001 sebesar 45 persen dan pada tahun 2002 sebesar sekitar 36 persen. Sementara itu, penggunaan kredit perbankan untuk pembiayaan modal kerja sekitar 4 persen pada tahun 2001 dan 13,8 persen pada tahun 2002. Sedangkan pertumbuhan kredit investasi sekitar 10,2 persen pada tahun 2001, meningkat sedikit menjadi 11,3 persen pada tahun 2002 (Tabel 1). Namun demikian, kondisi seperti ini kurang menguntungkan sebagai pondasi keberlanjutan pertumbuhan ekonomi jangka panjang karena terbatasnya sumber pembiayaan konsumsi oleh pemerintah (APBN) maupun rendahnya "efek pengganda" konsumsi dalam perekonomian.

Sampai dengan tahun 2002, jumlah bank umum yang beroperasi se-

besar 141 bank. Jumlah ini turun dari 145 bank tahun 2001. Sebagai konsekuensi dari rekapitalisasi perbankan, pemerintah menguasai kepemilikan saham sekitar 26 persen (37 bank). 70 bank lainnya (50 persen) telah di-divestasi kepada swasta (Bank Indonesia, 2002). Namun, seberapa besar seharusnya jumlah bank yang optimal di Indonesia merupakan perdebatan yang terus berlanjut. Berbagai pengamat menyebutkan bahwa dari jumlah yang ada (141 bank) masih terlalu banyak bagi pasar uang di Indonesia. Pendapat ekonom Tony Prasetyantono (FE-UGM) yang dilansir oleh Indonesia Investor menyebutkan bahwa jumlah optimum bank di Indonesia sebaiknya sekitar 50 bank. Yang terpenting adalah bagaimana dengan jumlah ini mampu melayani pengguna perbankan yang ada. Sebaliknya, pengamat ekonomi seperti, Chatib Basri (FEUI) dan Imam Sugema (Indef) menyebutkan bahwa jumlah bank tidak terkait dengan kesehatan sektor perbankan nasional. Sebagai contoh, bila Amerika Serikat memiliki jumlah bank yang banyak, sementara Inggris memiliki jumlah bank yang sedikit, keduanya memiliki sektor perbankan yang sehat dan maju. Oleh karena itu, faktor penting yang perlu diperhatikan adalah adanya aturan perbankan yang hati-hati dan persaingan yang sehat. Artinya, selama di sektor perbankan berlaku persaingan alamiah, akan muncul seleksi alam yang mendorong munculnya bank-bank tertentu sebagai pemimpin (*market leader*) atau yang terpaksa harus meninggalkan pasar.

Grafik 2

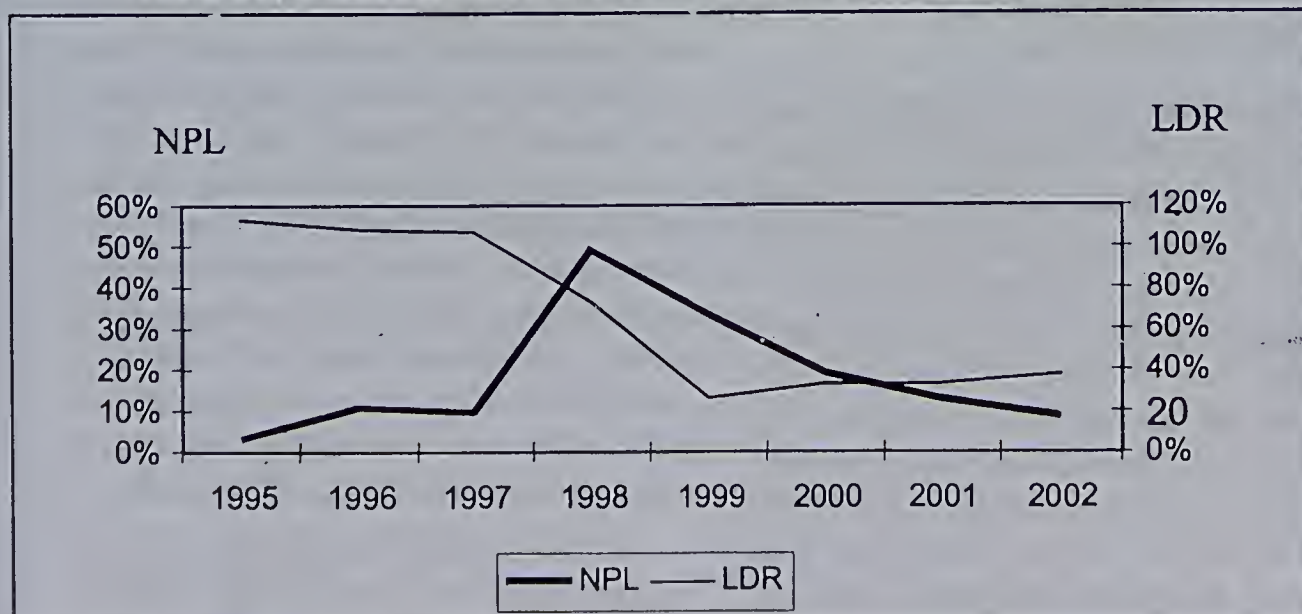
KONSENTRASI PERBANKAN BERDASARKAN ASET (Persen)



Sumber: Data untuk tahun 1987, 1995 dan 1997 (Sambodo, 2001) dan data 2002 (*Indonesia Investor*, 2002).

Grafik 3

PERKEMBANGAN KREDIT BERMASALAH (NPL) DAN LDR, 1995-2002



Keterangan: NPL = Rasio NPL terhadap total aset.

Sumber: BI, *Laporan Tahunan* (berbagai penerbitan).

Grafik 2 memperlihatkan bahwa sejak tahun 1987-1997, konsentrasi bisnis perbankan di Indonesia menunjukkan penurunan. Penurunan ini terkait dengan intensitas deregulasi perbankan pada akhir tahun 1980-an yang telah mempermudah pendirian bank-bank baru. Pada tahun 1987, sepuluh (10) bank terbesar menguasai sekitar 80,3 persen aset perbankan kemudian menurun menjadi 59,2 persen. Sedangkan 88,6 persen aset perbankan yang dikuasai oleh 20 bank terbesar tahun 1987 menurun menjadi sebesar 72,7 persen pada tahun 1997. Namun demikian, terjadinya krisis telah meningkatkan konsentrasi kepemilikan aset perbankan. Pada tahun 2002, sepuluh bank terbesar menguasai 69,7 persen total aset perbankan dan 20 bank terbesar menguasai 76,4 persen (Grafik 2). Konsentrasi ini semakin kuat bila dilihat dari kepemilikan aset oleh lima bank terbesar yang menguasai sekitar 58 persen dari total aset perbankan.

Sejalan dengan peningkatan aset perbankan tahun 2000-2002, kualitas kredit perbankan menunjukkan perbaikan. Sejak lonjakan kredit macet tahun 1998, penurunan jumlah kredit macet terjadi sejak tahun 1999 hingga 2002 (Grafik 3). Dan ini wajar sebagai konsekuensi program restrukturisasi perbankan yang memerlukan dana yang sangat besar. Namun demikian, secara individual perbankan, BI₁ (2002) menyebutkan bahwa ada 20 bank yang masih memiliki kredit macet di atas 5 persen, meskipun menurun dari tahun sebe-

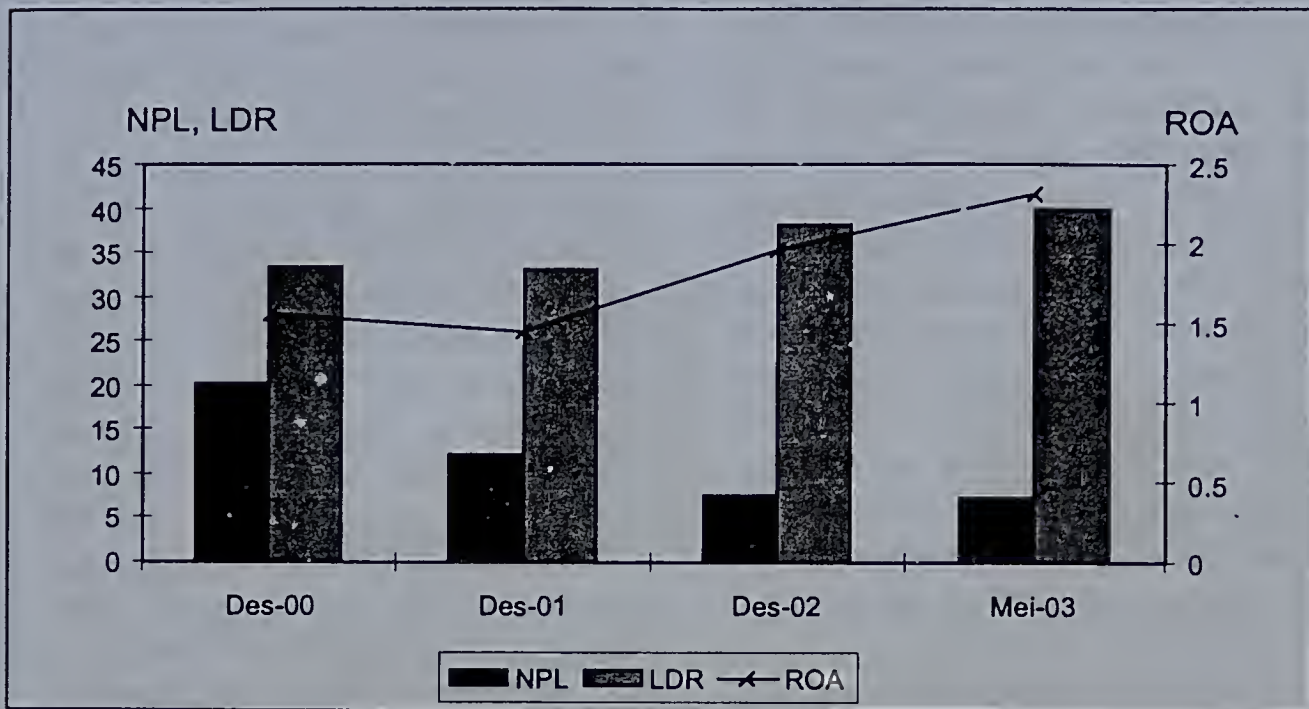
lumnya, yaitu 25 bank pada tahun 2001. Kenyataan ini menunjukkan melesetnya target BI untuk mencapai rasio kredit macet di bawah 5 persen untuk setiap bank.

Sayang sekali, perbaikan kondisi finansial perbankan belum meningkatkan kemampuan perbankan sebagai lembaga intermediasi dana masyarakat. Kemampuan perbankan untuk menyalurkan kredit kepada dunia usaha masih sangat terbatas. Hal ini ditunjukkan dari peningkatan LDR yang masih sangat lambat dari tahun 1999-2002. LDR hanya meningkat dari sebesar 26 persen tahun 1999, menjadi 33 persen tahun 2001 dan 38 persen pada tahun 2002 (Grafik 3). Ada beberapa faktor yang terkait dengan lambatnya ekspansi kredit perbankan. *Pertama*, mencermati adanya kestabilan inflasi yang terjadi dan penurunan suku bunga SBI. Inflasi dewasa ini relatif stabil dan suku bunga SBI jauh lebih rendah dibandingkan dengan periode sebelum krisis, maka rendahnya perkembangan kredit sangat terkait dengan masih tingginya suku bunga kredit maupun besarnya risiko usaha dalam perekonomian. *Kedua*, kondisi keamanan yang belum kondusif di dalam negeri (peristiwa peledakan bom di beberapa kota besar) dan masa transisi otonomi daerah turut meningkatkan risiko dan ketidakpastian usaha di Indonesia.

Periode setelah krisis juga menunjukkan perbaikan permodalan perbankan. Kondisi ini diikuti dengan perbaikan aktiva perbankan, mendorong peningkatan CAR perbankan secara

Grafik 4

PERKEMBANGAN NPL, LDR, DAN ROA PERBANKAN NASIONAL, 2000-2003
(Dalam Persen)



Sumber: BI (2003).

umum. Setelah mengalami kondisi CAR yang negatif tahun 1999, peningkatan terjadi secara konsisten selama tahun 2000-2002. Dari posisi CAR sebesar 12,5 persen tahun 2000 meningkat menjadi 20,5 persen tahun 2001 dan 22,5 persen tahun 2002. Namun demikian, profitabilitas sektor perbankan masih relatif kecil. Rasio penerimaan terhadap aset menunjukkan peningkatan yang lambat pada periode yang sama. Bila rasio ini sebesar 2,5 persen tahun 2000 meningkat menjadi sekitar 3,8 persen dan 3,9 persen pada tahun 2001 dan 2002 (Grafik 4). Kontribusi terbesar dari penerimaan perbankan bersumber dari penempatan dana pada SBI dan obligasi pemerintah, maupun masih tingginya suku bunga kredit perbankan.

Sementara itu, sejak Desember 2000, proporsi kredit macet (NPL) cenderung terus mengalami penurunan. Bila pada Desember 2000 mencapai 20 persen, maka pada bulan Mei 2003 proporsi NPL hanya sekitar sekitar 7,46 persen dari total kredit perbankan. Begitu juga, prospek usaha sektor perbankan cenderung membaik dengan peningkatan yang cukup konsisten dari penerimaan aset perbankan (*return on aset*/ROA) dari hanya sekitar 1,56 persen pada Desember 2000 menjadi sekitar 2,31 persen pada Mei 2003. Namun demikian, rasio total pinjaman perbankan terhadap total deposito bergerak secara lambat. Posisi bulan Mei 2003, LDR masih sekitar 39,88 persen (Grafik 4). Dalam kondisi yang demikian, kira-

nya dapat dikatakan bahwa upaya membentuk stabilitas perbankan berjalan dalam jalur yang benar, tetapi upaya menghasilkan perbankan yang efisien dalam arti mampu memfungsikan perbankan sebagai lembaga intermediasi dana masyarakat patut dipertanyakan. Sampai saat ini penempatan dana perbankan yang berada pada BI masih cenderung mengalami peningkatan. Bila penempatan dana perbankan di BI sekitar Rp. 110,68 milyar (10,6 persen dari total aset) pada Desember 2000 terus meningkat menjadi Rp. 171,51 milyar (15,5 persen) (BI, 2003). Dalam kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa perbankan masih belum berfungsi sebagai pendorong utama bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

PERAN OTORITAS PERBANKAN DALAM STABILITAS MONETER DAN PERBANKAN

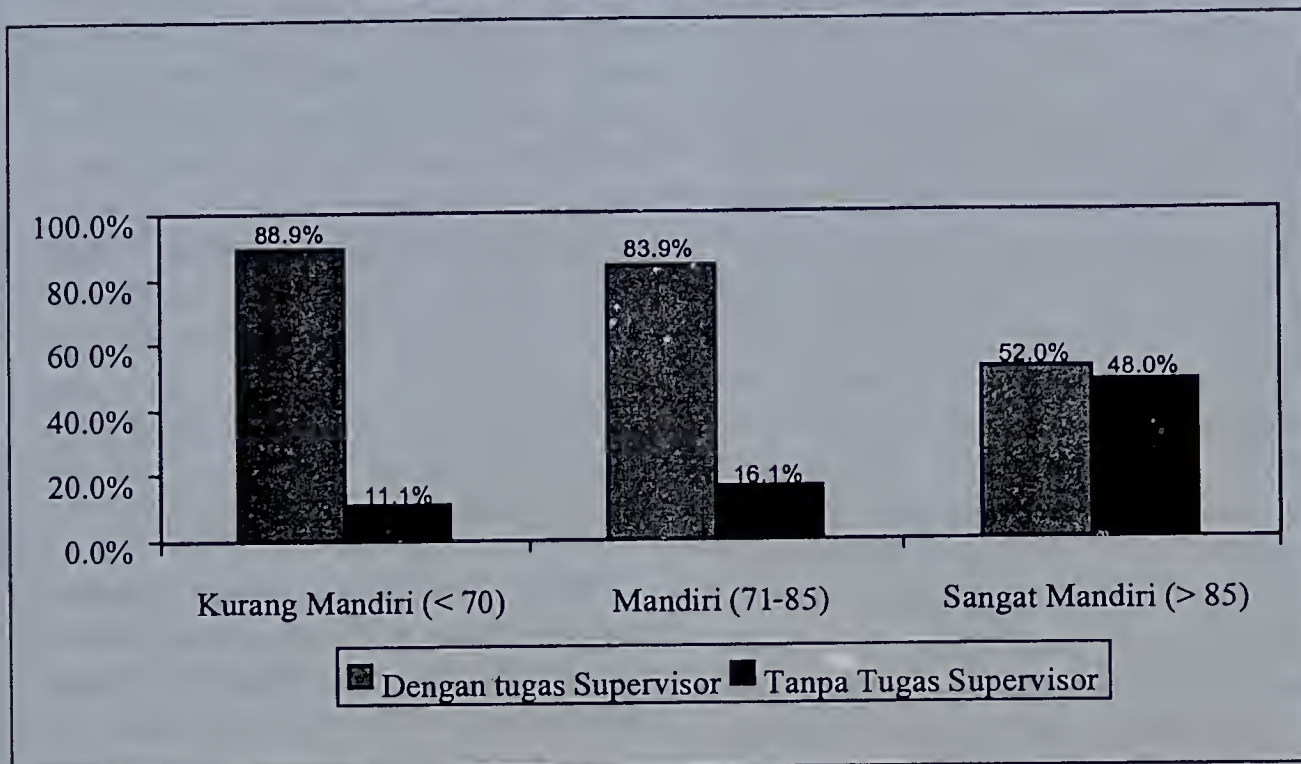
Sampai saat ini, apakah sebaiknya tugas bank sentral mencakup formulasi kebijakan moneter dan melakukan tugas pengawasan dan pengaturan sektor perbankan tetap menjadi perdebatan. Pendukung penyatuan kedua tugas ini ke dalam bank sentral mengemukakan bahwa penyatuan kedua tugas ini memiliki "sinergi" penting antara tugas bank sentral sebagai pembuat kebijakan moneter serta sebagai pengawas dan pengatur sektor perbankan. Keterlibatan staf bank sentral dalam tugasnya sebagai pengatur dan pengawas sektor perbankan akan memberikan kon-

tribusi penting bagi pemahaman terhadap sistem keuangan negara. Sebaliknya, pendukung pemisahan tugas pengawasan dan pengaturan sektor perbankan dari bank sentral mengemukakan bahwa terdapat konflik kepentingan antara tujuan bank sentral sebagai penanggung jawab kestabilan moneter dengan tujuan dari tugasnya sebagai pengawas dan pengatur sektor perbankan. Konflik kepentingan akan terjadi terutama bila kebijakan moneter uang ketat dihadapkan pada kondisi perbankan lemah.⁷ Akibatnya, agar kondisi finansial perbankan tidak mengalami penurunan maka bank sentral akan cenderung menyesuaikan kebijakan yang seharusnya dilakukan. Konflik kepentingan ini akan semakin kuat bila tujuan kebijakan moneter mencakup upaya menjaga kestabilan nilai tukar. Seperti krisis moneter tahun 1997/1998 di Indonesia, peningkatan suku bunga untuk mengerem depresiasi mata uang oleh Bank Indonesia telah menyebabkan ketidakstabilan sektor perbankan (krisis moneter). Kebijakan uang ketat ini tidak cukup efektif akibat dikucurkannya BLBI. Karena itu wajar bahwa munculnya UU BI No. 23 tahun 1999 adalah sebagai upaya untuk mem-

⁷ Konflik kepentingan ini juga terkait dengan peran bank sentral sebagai *the lender of the last resort* (LLR). Sebagai LLR maka menurunnya kualitas finansial sektor perbankan akan menuntut bank sentral untuk memberikan bantuan likuiditas. Implikasinya, bantuan likuiditas ini akan tidak konsisten dengan kebijakan uang ketat yang sedang dilaksanakan.

Grafik 5

**PERSENTASE BANK SENTRAL DENGAN TUGAS PENGAWASAN PERBANKAN
MENURUT TINGKAT KEMANDIRIAN**



Keterangan: Data indeks kemandirian diperoleh dari Fry *et al.* (2000). Jumlah data adalah 83, di mana bank sentral yang kurang mandiri: 27 (32,5 persen); mandiri 31 (37,3 persen) dan sangat mandiri 25 (30,25 persen).

Sumber: Healey (2001: 71).

perkuat kemandirian BI maupun upaya memisahkan fungsi pengawasan sektor perbankan dari tugas Bank Indonesia.

Studi Healey (2001) menunjukkan bahwa semakin kuat kemandirian bank sentral cenderung diikuti dengan pemisahan fungsi pengawasan perbankan oleh bank sentral. Misalnya, 88,9 persen dari jumlah 27 bank sentral yang kurang mandiri memiliki tugas pengawasan terhadap perbankan. Sedangkan 11,1 persen sisanya memisahkan tugas ini pada lembaga lain. Begitu juga 83,9 persen

dari 31 bank sentral yang mandiri memiliki tugas pengawasan perbankan, sedangkan 52,0 persen dari 25 bank sentral yang sangat mandiri memiliki tugas pengawasan perbankan, dan 48,0 persen lainnya memisahkan tugas ini pada lembaga lain (Grafik 5).

UU BI No. 23 tahun 1999 telah mengharuskan pemisahan fungsi pengawasan perbankan dari tugas BI. Namun demikian, pemisahan ini tidak harus dianggap sebagai sistem pengelolaan perbankan yang akan menjamin penguatan sektor perbankan na-

sional. Hal ini masih akan sangat tergantung pada setidaknya tiga faktor penting. *Pertama*, otoritas pengawas dan pengatur perbankan yang akan dibentuk memerlukan reputasi yang baik agar mampu melakukan pengawasan yang efektif. *Kedua*, BI akan tetap memerlukan data dan informasi di sektor perbankan meskipun telah dialihkan pada lembaga lain di luar BI guna mendukung pencapaian target kebijakan moneter. Oleh karena itu, koordinasi antara BI dan lembaga pengawas perbankan harus efisien dan kuat. Pertukaran staf maupun *joint examination*, dan berbagai bentuk kerja sama lainnya dapat dilakukan untuk mempermudah pertukaran informasi antara kedua lembaga ini. *Ketiga*, lembaga pengawas dan pengatur perbankan harus makin terbuka dengan akuntabilitas yang jelas.

Secara umum, tantangan otoritas perbankan ke depan adalah bagaimana mewujudkan stabilitas dan efisiensi perbankan nasional. Oleh karena itu, harus disadari bahwa pemisahan tugas pengawasan perbankan dari BI kepada lembaga independen tidak otomatis akan mampu memperkuat stabilitas dan efisiensi perbankan di masa datang. Ada tiga prasyarat yang harus dipenuhi. *Pertama*, otoritas pengawas dan pengatur perbankan memerlukan reputasi dan kredibilitas yang baik agar mampu melakukan pengawasan yang efektif terhadap perbankan nasional. *Kedua*, pemisahan tugas ini dari BI mengharuskan koordinasi yang baik antara lembaga pengatur perbankan dengan BI. BI sangat me-

merlukan data dan informasi perbankan guna mendukung pencapaian target kebijakan moneter tertentu. Konsekuensinya, koordinasi sangat diperlukan antara kedua lembaga tersebut mencakup pertukaran staf maupun *joint examination*, dan berbagai kerja sama lainnya untuk mempermudah pertukaran informasi antara kedua lembaga ini. *Ketiga*, tanggung jawab antara BI dan lembaga independen pengawasan perbankan harus jelas karena makin terbuka dan akuntabel suatu lembaga akan semakin kuat dorongan untuk menghasilkan kinerja yang baik

Namun demikian, lembaga independen pengawas perbankan yang seharusnya dibentuk pada akhir 2003, sampai saat ini belum memiliki format yang jelas. Siapa yang akan menjadi cikal bakal lembaga independen ini? Apakah harus lembaga yang benar-benar baru? Masalah pengalaman praktis dan keahlian staf pengawas perbankan yang dimilikinya akan menjadi kendala besar dalam menghadapi kompleksitas bisnis perbankan. Pengalaman menunjukkan bahwa kegagalan dalam pengawasan dan pengaturan perbankan di masa lalu umumnya tidak terkait dengan prinsip aturan-aturan yang salah tetapi lebih pada kelemahan implementasi dalam penilaian risiko serta pengawasan internal perbankan, lemahnya staf pengawasan, kelemahan pengelolaan di perbankan maupun otoritas perbankan. Mengingat mendesaknyanya waktu, maka eksodus dari divisi pengawas dan pengatur perbankan BI kiranya merupakan jalan pintas yang paling sesuai dilihat

dari pengalaman yang selama ini dimilikinya. Oleh karena itu, kuncinya ada pada kearifan dan tanggung jawab moral BI untuk mewujudkan perbankan yang stabil dan efisien di masa datang.

PENTINGNYA LEMBAGA INDEPENDEN SUPERVISI DALAM ERA KEMANDIRIAN BI

Pro dan kontra antara BI dan pemerintah terjadi seputar isu pembentukan dewan supervisi BI (*Kompas*, 20 September 2003). Keengganan BI untuk menerima lembaga supervisi BI sangat wajar karena siapa pun pasti tidak senang bila dalam melakukan pekerjaannya harus diawasi. Terlepas dari pro dan kontra ini, pertanyaan yang substansial seharusnya adalah apakah sistem akuntabilitas BI menurut UU BI No. 23/1999 telah memadai? Ada baiknya kita belajar dari pengalaman Selandia Baru sebagai pionir dalam upaya membentuk bank sentral yang independen.

Selandia Baru seringkali menjadi acuan tentang kemandirian bank sentral dalam kaitannya dengan keefektifan pencapaian target kebijakan moneter. *The Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) Act* tahun 1989 telah menetapkan kemandirian RBNZ terutama dalam keberhasilannya mencapai target inflasi sebesar 0-2 persen per tahun. Ada dua faktor yang diyakini berperan penting terhadap keberhasilan ini. *Pertama*, adanya *single target* dalam kebijakan moneter yaitu inflasi yang

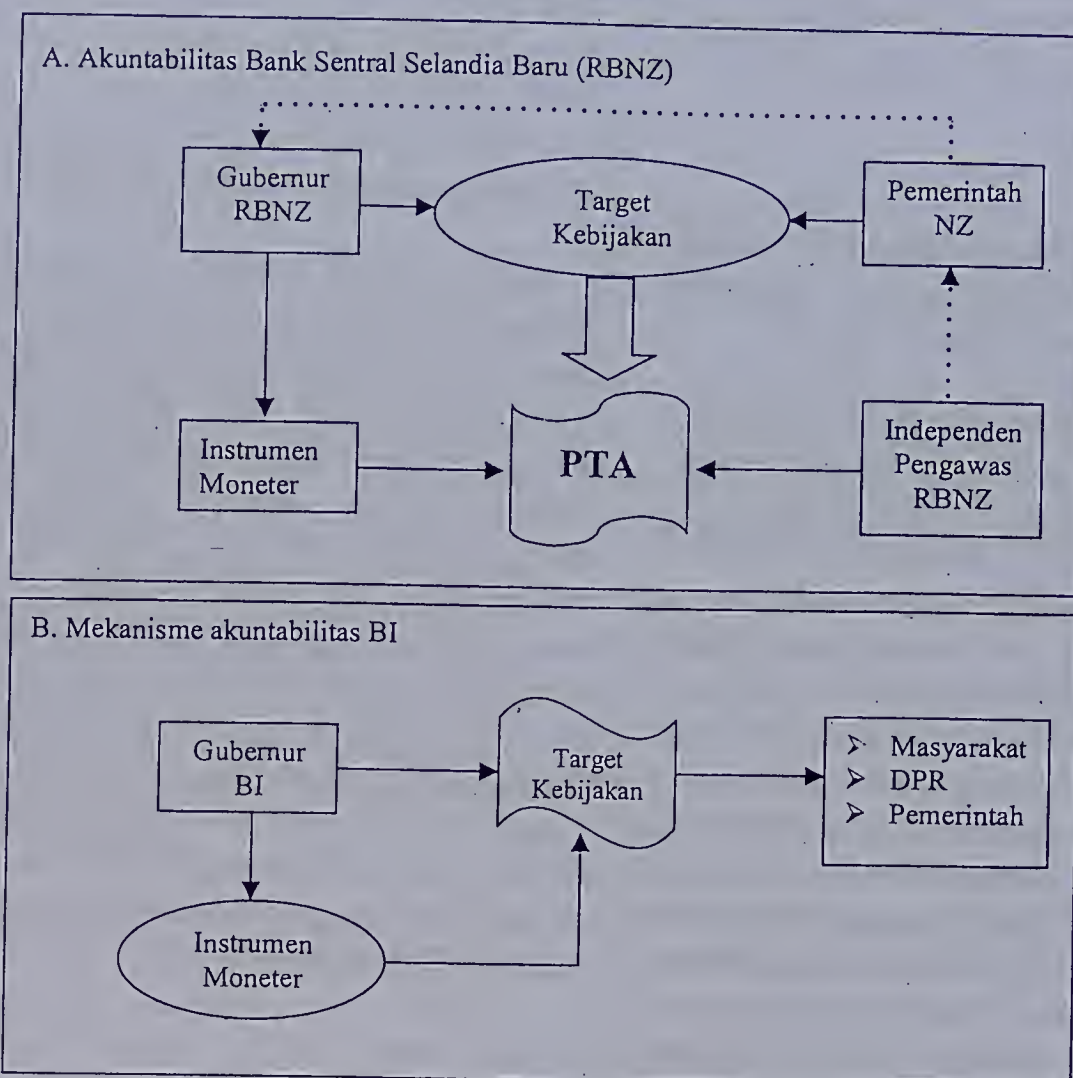
ditetapkan oleh Pemerintah dan RBNZ dan dituangkan dalam suatu perjanjian yang dikenal dengan *Policy Target Agreement (PTA)*.⁸ Selanjutnya, setelah PTA disetujui oleh parlemen, RBNZ harus mempublikasikan secara luas dan bebas untuk mengimplementasikannya tanpa campur tangan pemerintah.

Faktor kedua adalah akuntabilitas Gubernur RBNZ dinilai dari kemampuannya mencapai target dalam PTA. Akuntabilitas Gubernur RBNZ hanya ditentukan oleh mampu/tidaknya mencapai inflasi 0-2 persen per tahun, begitu sederhana dan jelas. Bila PTA tidak tercapai, maka pemerintah dapat mengusulkan kepada parlemen agar Gubernur RBNZ diganti. Penggantian ini tidak mudah karena adanya pertimbangan dari lembaga independen yang selalu memonitor kinerja RBNZ dengan mempertimbangan baik kondisi internal maupun eksternal perekonomian (lihat Bagan 1).

⁸ Mekanisme PTA ini pada dasarnya melandaskan pada "keunggulan" kebijakan moneter yang konsisten (*rule-based monetary policy*) dibandingkan dengan kebijakan tidak konsisten (*discretionary-based policy*) dan adanya ketidaksempurnaan informasi dalam pasar uang yang menyebabkan masalah dalam *principle-agency contract*. Singkatnya, bila RBNZ sebagai agen mengetahui informasi lebih baik dibandingkan dengan prinsipalnya (pemerintah) akan cenderung memanipulasi data/fakta untuk kepentingannya, ini dikenal dengan masalah *moral hazard*. Oleh karena itu, Pemerintah Selandia Baru sebagai prinsipal harus mendesain kontrak yang optimal, melakukan pengamanan melalui lembaga independen guna mengevaluasi dan memonitor kinerja RBNZ agar sejalan dengan target PTA.

Bagan 1

MEKANISME AKUNTABILITAS BANK SENTRAL DI SELANDIA BARU DAN DI INDONESIA



Keterangan: → Arus akuntabilitas, ···→ Arus penilaian akuntabilitas.

Sumber: Nugroho (2002: 206).

Bagaimana dengan di Indonesia? Harus diakui bahwa UU BI No. 23 tahun 1999 telah memberikan landasan yang cukup mantap bagi kemandirian BI. Undang-undang ini menyebutkan bahwa BI sebagai lembaga independen yang bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak mana pun, serta tujuan BI hanya satu yaitu menjaga stabilitas rupiah yang diukur dari stabilitas inflasi dan nilai tukar.

Kemudian secara operasional, BI menuangkan target kebijakan moneter pada *inflation targeting* berupa rentang tertentu dari inflasi inti tiap tahun. Sebagai upaya meningkatkan akuntabilitasnya, BI menyebarluaskan laporan itu kepada masyarakat, serta membuat pelaporan kepada DPR dan pemerintah. Pertanyaannya adalah, apakah hal ini sudah memadai untuk mampu menilai akuntabilitas BI? Ham-

pir dapat dipastikan bahwa jawaban dari pertanyaan di atas adalah "tidak". *Pertama*, kemandirian BI dalam menetapkan target kebijakan moneter bersifat kemandirian "total" baik dalam menetapkan sasaran maupun instrumen kebijakan moneter. *Kedua*, mekanisme akuntabilitas hanya bersifat memberikan laporan kepada masyarakat, DPR dan pemerintah. *Ketiga*, tidak seperti PTA di Selandia Baru sebagai suatu perjanjian kontrak, ketidakmampuan BI untuk mencapai target yang ditetapkan tidak melekat adanya sanksi/konsekuensi yang dihasilkan (misalnya pencopotan Gubernur). *Keempat*, hampir dapat dipastikan bahwa target kebijakan moneter berupa inflasi inti ini akan dapat dipenuhi karena pengukuran inflasi ini hanya dilakukan oleh BI sendiri. Hal ini akan sangat berbeda bila target ini bukan inflasi inti tetapi inflasi biasa (*headline inflation*) yang diukur oleh lembaga di luar BI, yaitu Badan Pusat Statistik (BPS). Dari keempat argumentasi ini tentu dapat disimpulkan bahwa mekanisme akuntabilitas BI masih sangat lemah dalam arti bahwa mulai dari mekanisme penyusunan hingga pemenuhan dan pengukuran target moneter BI tidak mampu untuk menilai keberhasilan ataupun kegagalan dari kinerja Gubernur dan Dewan Gubernur BI.

Tidak dapat ditawarkan lagi bahwa pembentukan lembaga supervisi BI yang independen merupakan keharusan sejalan dengan pemberian status independen. Masalahnya adalah bukannya menolak kehadiran lembaga

ini tetapi bagaimana kita mampu memposisikan lembaga ini agar benar-benar independen. Kiranya apa yang seringkali menjadi kritik bagi independensi kebablasan perlu dicermati, seperti dikemukakan oleh White (1999), "*central bank officials are sometimes among the strongest advocates of independence. Critics fear that this is because the central bankers would find it comfortable to be answerable to no one*".

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kiranya telah menjadi kesepakatan umum bahwa penyebab krisis Asia adalah akibat besarnya *capital inflows* yang dihadapkan pada kelemahan institusi sektor finansial dan korporasi. Di Indonesia, pada dasarnya kelemahan ini bermuara pada kegagalan pengaturan dan pengawasan sektor perbankan. Dalam hal ini secara spesifik kegagalan dalam pengawasan dan pengaturan tidak terkait dengan prinsip aturan-aturan yang salah tetapi lebih pada kelemahan penilaian risiko dan pengawasan internal sektor perbankan, lemahnya kualitas staf pengawasan, dan kelemahan pengelolaan di sektor perbankan dan korporasi maupun otoritas moneter.

Oleh karena itu, beberapa langkah berikut perlu diperhatikan oleh otoritas perbankan Indonesia. *Pertama*, keharusan penguatan pengawasan dan monitoring sektor perbankan. Namun demikian, pengawasan dan pengaturan ini harus diarahkan pada penguatan "insentif" yang tepat sehing-

ga pelaku usaha perbankan berperilaku sesuai dengan sasaran menuju stabilitas sektor perbankan. Implikasinya, pengaturan dan pengawasan yang tegas dan tanpa diskriminasi harus diarahkan guna memberikan insentif pada pelaku bisnis perbankan untuk berperilaku hati-hati dan mampu mengontrol sendiri risiko yang dihadapi. Dalam kerangka ini, upaya mendorong merger antarbank harus terus diupayakan.

Kedua, keharusan adanya disiplin pasar bagi pelaku usaha di sektor perbankan. Hal ini karena perilaku disiplin pelaku perbankan yang didorong oleh bekerjanya mekanisme pasar akan "sama kuatnya" dengan sanksi yang diberlakukan oleh perbankan. Umumnya, disiplin pasar ini akan berjalan baik dalam pola pengelolaan perbankan yang transparan. *Ketiga*, adanya intervensi otoritas perbankan yang tepat dan cepat terhadap perbankan yang bermasalah. Dalam hal ini, faktor kepastian hukum dan konsistensi kebijakan intervensi sangat penting untuk memperkuat kredibilitas otoritas perbankan. Namun demikian, semua komponen regulasi perbankan di atas tidak akan berjalan secara baik tanpa adanya kedisiplinan dan akuntabilitas otoritas perbankan. Karena otoritas ini adalah monopoli dalam pengawasan dan pengaturan maka keterbukaan dan kedisiplinan harus terinformasikan kepada *stakeholders* (pemerintah, parlemen maupun masyarakat) guna meminimalkan penyimpangan atau manipulasi (*insider-deal-*

ing) antara pelaku bisnis dengan oknum dalam otoritas perbankan.

Penguatan kemandirian BI harus diimbangi dengan sistem akuntabilitas yang mampu menilai kinerja BI yang lebih objektif. Oleh karena itu, beberapa langkah harus diperhatikan: *Pertama*, pembentukan lembaga supervisi BI yang independen harus segera dapat direalisasikan. Sebagai lembaga independen maka lembaga supervisi ini harus dibentuk berdasarkan undang-undang yang bertugas memberi masukan kepada DPR dan pemerintah sehingga kinerja BI dapat dinilai secara objektif. *Kedua*, penetapan target kebijakan moneter sebaiknya merupakan kesepakatan antara BI dan pemerintah yang disetujui oleh DPR. Oleh karena itu, kemandirian BI hanya pada kemandirian penetapan instrumen moneter. Ketidakmampuan BI mencapai target yang telah menjadi kesepakatan tersebut harus dinilai sebagai ketidakmampuan Gubernur dan Dewan Gubernur BI, sehingga pejabat tersebut dapat diturunkan dari mandat yang telah diberikan oleh DPR. *Ketiga*, pembentukan lembaga independen pengawas dan pengatur perbankan harus segera dapat diwujudkan. Mengingat lembaga ini mengharuskan keahlian bukan hanya pada tataran teoretis tetapi juga pengalaman praktis, maka pemisahan divisi pengawasan dan pengatur perbankan BI menjadi cikal bakal lembaga independen tersebut adalah langkah yang realistis. Dalam hal ini proaktif BI dan kerja sama pemerintah sangat menentukan keberhasilan pembentukan lem-

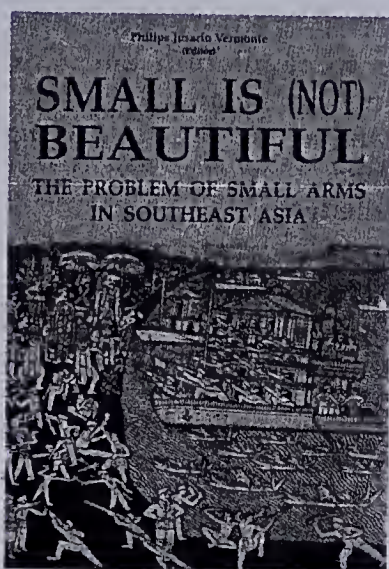
baga ini. Oleh karena itu, ketiga aspek ini yang seharusnya menjadi agenda penting dalam amandemen UU BI No. 23 tahun 1999, yang saat ini sedang diupayakan.

KEPUSTAKAAN

- Archer, D.J. 1997. "The New Zealand Approach to Rule and Discretion in Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 39.
- Bank Indonesia. Berbagai Penerbitan. *Laporan Tahunan Bank Indonesia*.
- _____. Berbagai Penerbitan. *Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia*.
- _____. 2003. *Perbankan Indonesia Tahun 2002*.
- Cole, D.C. and B.F. Slade. 1998. "Why has Indonesia's Financial Crisis been so Bad?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol. 34, No. 2.
- Djiwandono, S. 2001. *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis* (Jakarta: LP3ES).
- Dziobek, C., J.K. Hobbs and D. Marston. 2002. "Toward a Framework for Systematic Liquidity Policy" dalam C. Enoch et al. (eds.), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution* (Washington D.C.: IMF).
- Fabella, R. and S. Madhur. 2003. "Bond Market Development in East Asia: Issues and Challenge", *ERD Working Paper No. 35* (Manila: ADB).
- Goodhart, C. 2001. "The Organizational Structure of Banking Supervision" dalam R.A. Brealey et al., *Financial Stability and Central Bank, A Global Perspective* (London: Routledge).
- Healey, J. 2001. "Financial Stability and Central Bank: International Evidence" dalam R.A. Brealey et al., *Financial Stability and Central Bank, A Global Perspective* (London: Routledge).
- Hutchison, M.M. and C.E. Walsh. 1998. "The Output-inflation Trade-off and the Central Bank Reform: Evidence from New Zealand", *The Economic Journal*, 108 (May).
- Hutson, E. and C. Kearney. 1999. "The Asian Financial Crisis and The Role of the IMF: A Survey", *Journal of The Asia Pacific Economy*, Vo. 4, No. 3.
- Indonesia Investor. 2002. "Banking Outlook 2003" edition No. 1, December.
- Johnston, R.B. and V. Sundararajan. 1999. "Managing Financial Sector Liberalisation: An Overview" dalam R.B. Johnston and V. Sundararajan (eds.), *Sequencing Financial Sector Reforms, Country Experiences and Issues* (Washington: IMF).
- Keller C., C. Rosenberg, N. Roubini and B. Setser. 2002. "The Bottom Line" dalam *Finance and Development* (Washington D.C.: IMF), December.
- Kim, Y.H. 2001. *Government Bond Market Development in Asia* (Manila: ADB).
- Llewellyn, D.T. 2001. "Alternative Approaches to regulation and Corporate Governance in Financial Firms" dalam R.A. Brealey et al., *Financial Stability and Central Bank, A Global Perspective* (London: Routledge).
- Nasution, A. 1999. "The Financial Crisis in Indonesia" dalam Seiichi Masuyama, Donna Vandenbrink, and Chia Siow Yue (eds), *East Asia's Financial Systems: Evolution and Crisis* [Tokyo: Nomura Research Institute (NRI) and Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)].
- Nugroho, A.E. 2001. "The Linkage Between Banking Sector and the Indonesian Currency Crisis", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol. VIII.
- _____. 2002. "Reformasi Bank Indonesia dan Arah Kebijakan Moneter" dalam Agus Eko Nugroho (ed.), *Sektor Perbankan dan Keuangan di Indonesia* (Jakarta: PT Pamator).
- Obben, J. and A.E. Nugroho. 2003. "Determinants of the Funding Volatility of Indonesian Banks: A Dynamic Model", *Discussion Paper No. 35* (New Zealand: Department of Applied and International Economics, Massey University).

- Sambodo, M. 2002. "Kredit Perbankan sejak Pakto 1988 hingga Program Restrukturisasi Kredit" dalam A.E. Nugroho (ed.), *Sektor Perbankan dan Keuangan di Indonesia* (Jakarta: PT Pamator).
- Sinclair, P. 2001. "Financial Stability and Central Banks: An Introduction" dalam R.A. Brealey et al., *Financial Stability and Central Bank, A Global Perspective* (London: Routledge).
- Sundararajan, V. 1999. "Prudential Supervision, Banking Restructuring and Financial Sector Reforms" dalam R.B. Johnston and V. Sundararajan (eds.), *Sequencing Financial Sector Reforms; Country Experiences and Issues* (Washington D.C.: IMF).
- Yoshitomi, M and S. Shirai. 2001. "Designing a Financial Market Structure in Post-crisis Asia", *ADB Institute Working Paper No. 15*, Tokyo, Japan.

SMALL IS (NOT) BEAUTIFUL THE PROBLEM OF SMALL ARMS IN SOUTHEAST ASIA



Edited by: Philips Jusario Vermonte

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This problem of small arms is complex. It carries not only international, but also regional, national and even local dimensions. An accurate understanding of this issue is therefore imperative.

This book attempts to investigate the problem of small arms proliferation in Southeast Asia with special reference to Indonesia, the Philippines, and Thailand. It contains six papers that result from a collaborative research project undertaken by researchers from CSIS in Jakarta, from Chulalongkorn University in Bangkok, and from Institute for Strategic and Development Studies (ISDS) in Manila.

The publication of this book is intended to provide a more comprehensive understanding on the issue of small arms in particular and human security in general.

Contributors: Rizal Sukma, Edy Prasetyono, Landry Haryo Subianto, Thitinan Pongsudhirak, Herman Joseph S. Kraft, Philips J. Vermonte.

2004. 1st Ed., vi + 109 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-86-1

Rp 35.000,00 + postage charge 20% for Indonesia

US\$29.00 + postage charge by airmail for overseas

Send your order to CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Krisis dan *Underground Economy* di Indonesia

Aloysius Gunadi Brata

Beberapa studi menunjukkan bahwa pada masa transisi dan krisis ekonomi, *underground economy* di suatu wilayah atau negara cenderung akan meningkat. *Underground economy* juga terjadi di negara lain, tidak terkecuali negara maju di mana skalanya kian membesar. Di masa krisis sekarang ini, *underground economy* di Indonesia tampak tumbuh cukup cepat. Krisis ekonomi yang menyebabkan lapangan kerja formal berkurang dan menurunnya penghasilan riil akhirnya mendorong tenaga kerja untuk masuk ke aktivitas-aktivitas *underground economy*. Hal ini diperparah pula dengan masih buruknya governance dan penegakan hukum sebagaimana tampak dari masih parahnya korupsi, penyelundupan ataupun bentuk-bentuk kejahatan ekonomi lainnya.

PENDAHULUAN

PADA awal tahun 1990-an, Sri-tua Arief telah mengangkat isu soal *black economy* di Indonesia (Arief, 1993). Yang dimaksudkan dengan *black economy* tersebut adalah bagian dari kegiatan ekonomi di bawah tanah (*underground economy*) yang mengandung kegiatan-kegiatan ekonomi formal namun melanggar undang-undang dan peraturan yang berlaku (ilegal) dan kegiatan-kegiatan ekonomi informal yang disebabkan oleh berbagai hal tidak tercatat atau tidak sepenuhnya tercatat dalam perhitungan pendapatan nasional. *Underground economy* sering juga disebut sebagai *shadow economy*, ekonomi informal, *parallel economy*, atau juga *hidden economy*. Oleh karena ada aktivitas yang ilegal, maka dikenal juga adanya *black economy*.

Hal seperti tersebut di atas sejalan juga dengan definisi yang digunakan Schneider and Enste (2002), yaitu bahwa *shadow economy* mencakup bukan hanya aktivitas-aktivitas yang legal tetapi juga pendapatan-pendapatan yang tidak tercatat yang berasal dari produksi barang dan jasa, entah transaksinya menggunakan alat pembayaran (uang) ataupun hanya dengan cara barter. Dengan kata lain, *underground economy* sebetulnya mencakup semua aktivitas ekonomi yang dapat dikenakan pajak bila aktivitas-aktivitas tersebut tercatat di otoritas pajak. Oleh sebab itu diyakini bahwa semakin besar *underground economy* maka makin besar potensi pajak yang hilang.

Konteks sosial-ekonomi ketika Sri-tua Arief mengangkat masalah *black economy* tampak tidak lepas dari ke-

nyataan tentang dampak buruknya baik terhadap perekonomian, seperti menjadi rawannya posisi keuangan internasional Indonesia, maupun berkaitan dengan pemerataan dan keadilan sosial mengingat *black economy* juga memunculkan konsentrasi kekuasaan ekonomi hanya pada segelintir orang. Kini ketika Indonesia mengalami krisis berkepanjangan sejak 1997, persoalan *underground economy* kembali menarik perhatian. Beberapa studi menunjukkan pula bahwa pada masa transisi dan krisis ekonomi, *underground economy* di suatu wilayah atau negara cenderung akan meningkat (Petrikaite and Proskute, 2004; Roca, Moreno, and Sánchez, 2001).

INDIKASI UNDERGROUND ECONOMY DI MASA KRISIS

Estimasi terhadap *underground economy*, seperti banyak disebutkan dalam studi-studi mengenai hal tersebut, tidaklah mudah untuk dilakukan dan ada banyak metode yang digunakan dengan hasil yang belum tentu sama (Schneider and Enste, 2002). Artikel ini tidak secara khusus mengestimasi besaran *underground economy* di Indonesia, namun sebatas mengungkap kembali beberapa indikasi keberadaannya. Dalam hal ini, laporan-laporan media massa mengenai aktivitas-aktivitas yang masuk kategori *underground economy* kiranya berguna untuk dijadikan gambaran umum keberadaan *underground economy* di Indonesia.

Beberapa ekonom sebetulnya telah menyampaikan perkiraan tentang be-

sarnya *underground economy* di Indonesia. M. Chatib Basri dari FEUI pernah menyebutkan perkiraan *underground economy* di Indonesia bisa mencapai 40 persen dari PDB (*Kompas*, 19 Januari 2003). Diakui bahwa perkiraan ini masih merupakan perkiraan kasar. Sinyalemen serupa pernah pula disampaikan oleh Faisal Basri, yakni sekitar 30-40 persen yang berasal dari kegiatan usaha yang tidak membayar pajak, korupsi, atau melakukan usaha secara sembunyi-sembunyi atau di sektor informal sehingga tidak terekam sebagai salah satu kontributor PDB (*Kompas*, 27 Maret 2003). Dalam hal ini, indikator yang digunakan adalah pertumbuhan konsumsi listrik yang jauh lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan industri semen, serta tidak terjadinya revolusi sosial kendati angka resmi pengangguran sekitar 40 juta orang. Adapun Jim Walker, ekonom kepala di Credit Lyonnais, mengestimasi *underground economy* di Indonesia, Filipina dan Thailand sekitar 30-40 persen dari PDB sedangkan di Korea Selatan, Malaysia, dan Taiwan berkisar 20-30 persen (*The Economist*, 2 April 2002).

Apakah perkiraan itu tidak terlalu besar atau terlalu kecil? Sebagai perbandingan, menurut Schneider and Enste (2002), persentase *shadow economy* dibandingkan dengan PDB resmi adalah 35-44 persen di negara berkembang, 21-30 persen di negara-negara yang sedang mengalami transisi, dan 14-16 persen di negara-negara anggota *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD),

Tabel 1

SHADOW ECONOMY DI BEBERAPA NEGARA, 1988-2000

Kelompok Negara	% terhadap PDB	Keterangan
Berkembang	35-44	Survei 1998-1999 di Afrika, Asia, Amerika Latin
<u>Afrika:</u>		
Nigeria	77	
Mesir	69	
Afrika Selatan	11	
<u>Asia:</u>		
Thailand	70	
Hongkong SAR	14	
Singapura	14	
<u>Amerika Latin:</u>		
Bolivia	67	
Chile	19	
Transisi	21-30	Survei 1998-1999 di negara-negara bekas Uni Soviet dan Eropa Timur dan Tengah
<u>Bekas Uni Soviet:</u>	64	
Georgia	44	
Rusia	9	
Uzbekistan	34	
<u>Eropa Timur dan Tengah:</u>		
Bulgaria	34	
Slovakia	11	
OECD	14-16	Survei 1999-2001 di 21 negara OECD
- Yunani	30	
- Italia	27	
- Amerika Serikat	10	
- Swiss	9	

Sumber: Disusun kembali berdasarkan uraian Schneider and Enste (2002).

sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

Tampak bahwa semua negara tidak lepas dari aktivitas ekonomi bawah tanah ini. Oleh sebab itu cukup beralasan jika Lippert and Walker (1997) mengatakan bahwa *underground economy* adalah satu aspek kehidupan ekonomi yang besar dan tumbuh di dunia. Hal ini sejalan dengan pendapat Niels-Hugo, Canagarajah and Raju (2001) mengenai adanya peningkatan informalisasi sektor formal di negara-

negara maju. Adapun berkaitan dengan negara berkembang, Lippert and Walter (1997) memperkirakan bahwa informalitas ekonomi di negara berkembang bisa sampai 50 persen. Schneider and Este (2002) juga menunjukkan bahwa *shadow economy* di negara-negara yang mengalami transisi serta anggota-anggota OECD telah tumbuh dengan pesat dibandingkan dengan 10-30 tahun lalu.

Tampaknya, tumbuhnya *underground economy* merupakan kecenderungan

Tabel 2

BEBERAPA AKTIVITAS UNDERGROUND ECONOMY DI INDONESIA

Komoditas	Nilai
Ekspor Ilegal: ^a	
- Pasir laut	US\$8 milyar (+/- Rp. 72 trilyun)
- BBM	US\$5,6 milyar (+/- Rp. 50 trilyun)
- Kayu	US\$3-4 milyar (+/- Rp. 30 trilyun)
- Kekayaan Laut	US\$4 milyar (+/- Rp. 36 trilyun)
- Satwa Langka	Diperkirakan lebih dari Rp. 100 trilyun
Impor Ilegal: ^b	
- Elektronik	US\$2 milyar (+/- Rp. 16 trilyun)
Prostitusi ^c	Rp. 8,6 trilyun (penghasilan sekitar 72.000 WTS se-Indonesia tahun 1997 ditambah pajak berbagai tempat hiburan malam seperti bar dan diskotik)
Perjudian ^d	Di DKI omzet perjudian sekitar Rp. 48 milyar per minggu
Sektor Informal ^e	Tahun 1996 pekerja sektor informal adalah 62,1 persen, tahun 2000 menjadi 64,9 persen

^a *Kompas*, 16 Februari 2003.

^b *Kedaulatan Rakyat*, 20 Agustus 2003.

^c Perkiraan Prof. Dr. T. Hull (www.alislam.or.id).

^d Hasil penelitian Pranata Sosial Universitas Indonesia (UI), *Kompas*, 15 April 2002.

^e Suryahadi, dkk. (2003).

yang terjadi di hampir semua negara, tidak peduli apakah negara tersebut negara miskin ataupun negara kaya. Namun demikian, mengingat krisis yang dihadapi Indonesia sejak tahun 1997 sangat besar dampak negatifnya, maka peningkatan *underground economy* di sini tentu cepat pula. M. Chatib Basri memperkirakan bahwa *hidden economy* sebelum krisis adalah sekitar 20 persen (*Kompas*, 25 November 2002). Sementara itu, *underground economy* setelah krisis diperkirakan berkisar 40 persen. Bila demikian halnya, maka sejak terjadi krisis, *underground economy* telah mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Dengan tetap mengingat bahwa angka tersebut baru per-

kiraan kasar, namun hal ini memberikan indikasi kuat bahwa pertumbuhan *underground economy* di Indonesia jauh lebih pesat dan cepat dibandingkan dengan yang terjadi di belahan dunia yang lain.

Bila mencermati laporan-laporan media massa, keberadaan *underground economy* tersebut kiranya sangat jelas (Tabel 2). Penyelundupan, misalnya, masih terus terjadi mulai dari bahan bakar sampai satwa langka. Komoditas-komoditas ini dikirim ke luar negeri namun tidak tercatat dalam statistik resmi kegiatan ekspor. Tentu saja aktivitas-aktivitas ini merugikan negara karena ada potensi pajak yang

hilang. Kerugian ini tampak pula bila dibandingkan dengan defisit APBN yang sebesar Rp. 27 triliun dan pinjaman ke CGI sebesar US\$2,71 milyar sementara APBN 2003 sendiri besarnya adalah Rp. 370,592 triliun (*Kompas*, 16 Februari 2003). Adapun impor ilegal banyak terjadi pada produk-produk elektronika yang diperkirakan mencapai US\$2 milyar atau setara dengan Rp. 16 triliun di mana sekitar Rp. 1 trilyunnya adalah produk telepon selular. Persoalan penyelundupan juga terjadi khususnya dalam hubungan perdagangan Indonesia-Singapura, yakni berkaitan dengan ketidaksinkronan data ekspor non-migas. Di pihak Singapura, ekspor non-migas ke Indonesia tercatat sebesar US\$5,25 milyar, sedangkan yang tercatat di Badan Pusat Statistik hanya US\$2,44 milyar, atau berbeda sebesar 115 persen pada tahun 2002 (*Kompas*, 16 Juni 2003).

Adapun untuk sektor informal sering dipahami sebagai aktivitas ekonomi yang beroperasi di luar kerangka institusi dan peraturan resmi, namun tidak melakukan praktek kriminal sehingga keberadaannya masih ditoleransi oleh kantor pemerintah. Niels-Hugo, Canagarajah and Raju (2001) menggunakan istilah *alegal* untuk aktivitas-aktivitas ekonomi tersebut. Oleh karena itu, tentu aktivitasnya di sini tidaklah sama dengan aktivitas ilegal seperti penyelundupan. Dalam tahun-tahun belakangan ini, persentase pekerja sektor informal mengalami peningkatan yang merefleksikan berkurangnya kemampuan sektor

formal dalam menyerap tenaga kerja. Pada tahun 1996 pekerja sektor informal adalah 62,1 persen sedangkan tahun 2000 menjadi 64,9 persen. Indikasi pesatnya perkembangan sektor informal ini tidaklah sulit untuk ditemukan di wilayah kota-kota besar. Salah satu kegiatan yang kasat mata adalah aktivitas pedagang kaki lima yang semakin marak di pinggir-pinggir jalan ataupun di lokasi-lokasi yang ramai.

DIMENSI EKONOMI-POLITIK UNDERGROUND ECONOMY

Sering diungkapkan bahwa pada jaman Soeharto para anggota keluarga dan para kroninya bukan hanya mendominasi perekonomian tetapi juga mensyaratkan komisi untuk sampai pada kontrak-kontrak bisnis khususnya yang berkaitan dengan pemerintah. Besarnya ongkos tersebut bisa mencapai 30 persen dari nilai kesepakatan (*The Economist*, 2 April 2002). Hal ini menurut pandangan Arief (1993) merupakan salah satu sumber penting dari *black economy*, yakni hasil dari hubungan simbiosis antara pihak pengusaha dengan pihak penguasa dan birokrat dan membuahkan *black income* bagi para pelakunya dengan mengorbankan kepentingan nasional atau kepentingan publik. Akibatnya, Indonesia merupakan salah satu negara terkorup di dunia dan sampai sekarang pun posisinya masih belum berubah dengan akibat terjadi misalokasi sumber daya yang sama artinya dengan buruknya efisiensi ekonomi.

Tahun 2003, *corruption perception index* (CPI) Indonesia yang dikeluarkan oleh Transparency International berada pada peringkat 122 dari 133 negara yang disurvei, adapun tahun 2002 pada peringkat 96 dari 102 negara. Skor CPI Indonesia dari tahun 2000 adalah 1,7 dan sedikit membaik menjadi 1,9 pada tahun 2001, namun skor ini terus bertahan sampai tahun 2003 (www.transparency.org). Dengan kata lain, dalam tiga tahun terakhir ini Indonesia dinilai tidak mengalami perbaikan berarti dalam pemberantasan korupsi.

Keadaan tersebut mengindikasikan bahwa kekhawatiran Sritua Arief tampak masih relevan untuk saat ini. Hal ini misalnya bisa dikaitkan dengan salah satu persoalan yang belakangan ini sering diungkap, yaitu adanya campur tangan yang terlalu jauh dari lingkungan Presiden Megawati terhadap urusan perekonomian. Dalam istilah Sjahrir telah terjadi pasar gelap kekuasaan politik (*black market of power politics*) di mana jalur ekonomi berlangsung melalui jalur Taufik Kiemas, suami Presiden Megawati sehingga mengganggu jalur formal yang ada melalui Menko Perekonomian dan Menteri Keuangan (*Kompas*, 15 Januari 2002). Adanya jalur informal tersebut tentu saja menimbulkan *black economy* bila dalam pemanfaatan jalur ini ada biaya-biaya informal yang dikenakan dan membuat pemulihan di sektor formal menjadi terkendala.

Adanya pasar gelap kekuasaan politik akhirnya mendorong meningkat-

nya *underground economy*. Berbagai sektor ekonomi yang "gemuk" pun banyak dijarah demi memupuk dana untuk kepentingan-kepentingan politik, dan cara ini disinyalir sering terjadi di BPPN dan BUMN (*Kompas*, 23 Maret 2002). Keadaan ini kurang lebih sejalan dengan temuan studi Johnson, Kaufman, and Labaton (1998) dengan data 49 negara di Amerika Latin, OECD dan eks-Soviet. Studi ini menyimpulkan bahwa makin tinggi korupsi dan makin buruk penegakan hukum maka *unofficial economy* (dibandingkan dengan PDB) di negara-negara tersebut makin besar.

Adapun kasus-kasus penyelundupan, seperti BBM, tampak sulit untuk diberantas mungkin oleh karena begitu banyak pihak yang terlibat. Dengan potensi penghasilan yang demikian besar, rasanya pihak-pihak yang terlibat akan terus-menerus berupaya mengamankan jalur-jalur penyelundupannya. Aktivitas-aktivitas ekonomi ilegal ini, termasuk perjudian, prostitusi, dan perdagangan narkoba, disinyalir juga bersangkut-paut dengan pihak-pihak yang harusnya memberantasnya. Bukan rahasia lagi bila para pelaku ekonomi ilegal secara rutin harus memberikan setoran atau jasa keamanan kepada aparat-aparat terkait. Di Jakarta, oknum aparat keamanan dilaporkan bisa menikmati setoran lebih dari Rp. 150 juta per malam dari setiap arena judi ilegal kelas kakap (*Kompas*, 15 April 2002).

Oleh karena itu, pertikaian kadang terjadi di antara para pengutip jasa

keamanan tersebut ketika salah satu pihak merasa pihak yang lain mencoba menutup lahan "bisnis jasa" mereka. Pertikaian antara pasukan Kos-trad dan polisi di Binjai September 2002 misalnya, diduga memiliki latar belakang seperti itu sehingga juga merupakan indikasi bahwa militer sebetulnya terlibat dalam aktivitas *underground economy* (Roosa, 2003), dan sudah terjadi sejak lama sebagaimana diungkap oleh Samego *et al.* (1998). Soal setoran atau pungutan liar tersebut bahkan juga terkena pada kelas pedagang kaki lima. Di Jakarta, hasil hitungan BPS, pungutan liar yang disetorkan oleh pedagang kaki lima mencapai Rp. 42,3 milyar per hari (Koran *Tempo*, 13 Februari 2002) dikutip oleh Sunito, 2002).

Dalam aktivitas *underground economy* yang ilegal, kepentingan untuk memakmurkan segelintir orang maupun kepentingan politik kelompok adalah motivasi yang tidak bisa diabaikan. Tentu terdapat pula anggota masyarakat lapis bawah yang masuk ke dalam jaringan aktivitas ilegal-kriminal tersebut. Hanya saja hal ini agaknya lebih karena tidak adanya pekerjaan formal yang dapat mereka peroleh. Oleh karena itu, tidak aneh kalau kemudian pemberantasan perjudian, misalnya, terkesan sia-sia jika tidak diimbangi dengan penciptaan lapangan kerja. Ketika terjadi upaya pemberantasan perjudian, justru bisa muncul "perlawanan" dari para pekerja lapis bawah dari aktivitas ilegal tersebut seperti terjadi di Medan di mana sejumlah orang yang mengaku

"juru tulis rekapitulasi judi" mendemo harian Sinar Indonesia Baru (*Kompas*, 24 April 2004). Terlepas dari apakah aksi semacam ini ada yang menggerakkan atau tidak namun kejadian tersebut setidaknya menunjukkan bahwa ada andil dari keterbatasan lapangan kerja formal terhadap maraknya aktivitas ekonomi ilegal.

Adapun maraknya sektor informal yang umumnya tidak berbadan hukum namun tidak masuk kategori kriminal sebetulnya juga didorong oleh tidak memadainya lapangan kerja di sektor formal. Akibat krisis, daya beli masyarakat anjlok, baik karena kehilangan pekerjaan ataupun karena harga barang-barang kebutuhan sehari-hari yang membumbung tinggi. Upaya untuk bertahan hidup kemudian membawa mereka masuk ke sektor informal, baik sebagai aktivitas utama maupun sebagai aktivitas sampingan. Sektor tersebut memiliki daya tarik oleh karena mudah dimasuki karena nyaris tidak ada *entry barriers*-nya dan fleksibilitasnya juga tinggi.

Berkaitan dengan itu, beberapa pengamat cenderung menilai bahwa sektor informal inilah yang dalam beberapa tahun belakangan ini telah berfungsi sebagai katup pengaman atau bahkan sebagai "jaringan pengaman sosial" yang paling utama di Indonesia saat ini (*The Straits Times*, 2 Desember 2002) bukan program-program resmi yang diluncurkan pemerintah seperti JPS. Penghasilan dari sektor informal mungkin tidak cukup besar, namun bebas dari pajak dan pu-

ngutan-pungutan lainnya. Tiadanya biaya-biaya semacam ini akan berguna untuk mengimbangi kemerosotan daya beli akibat krisis ekonomi. Dengan demikian, sektor informal memang cenderung meningkat di masa krisis ekonomi. Dalam kasus Amerika Latin, studi Loayza menemukan bahwa salah satu variabel yang menentukan besarnya sektor informal adalah PDB riil per kapita (Azuma and Grossman, 2002).

Pada tingkat daerah, beban pungutan memang menjadi persoalan yang banyak dikemukakan berbagai pelaku usaha berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi di mana pemerintah daerah berusaha memacu penerimaan daerahnya dengan menerapkan berbagai macam pajak dan pungutan. Peraturan yang makin banyak juga menekan minat untuk melakukan investasi sehingga pertambahan lapangan kerja pun menjadi terbatas. Sementara itu, korupsi pun menjalar sampai ke daerah sehingga otonomi daerah pun terkesan sebagai desentralisasi korupsi. Oleh karena korupsi seperti ini berkaitan dengan aparat pemerintah atau birokrasi, maka dengan sendirinya mengindikasikan pula masih buruknya *governance* di Indonesia.

Sebagaimana disebutkan oleh Schneider and Enste (2002), *shadow economy* cenderung kecil di negara-negara yang pemerintahannya kuat dan efisien. Disebutkan pula bahwa beberapa studi menemukan bukti empiris mengenai hubungan positif antara korupsi dan

shadow economy. Makin parah tingkat korupsi suatu negara, makin besar *shadow economy*-nya. Secara umum, buruknya *governance* maupun penegakan hukum juga menyebabkan pemulihan ekonomi berjalan tersendat-sendat sehingga pada akhirnya tidak tersedia lapangan kerja yang cukup dan penghasilan yang memadai.

Dalam situasi demikian, agaknya lebih tepat untuk mengatakan bahwa masuknya anggota masyarakat di Indonesia ke dalam aktivitas *underground economy* lebih didasari oleh motivasi untuk mengelak dari birokrasi yang terlalu panjang dan sogokan yang pasti tidak bisa dihindari bila berada di sektor formal. Menurut Jim Walker, motivasi ini merupakan motivasi terpenting dalam kasus *underground economy* di negara-negara Asia, bukan motivasi menggelapkan pajak seperti di negara-negara maju (*The Economist*, 2 April 2002). Dalam kasus Indonesia sendiri, suatu studi yang diorganisir oleh Akatiga pernah menemukan usaha kecil di Jawa dan Bali harus membayar "uang terima kasih" dan "uang pengesahan" sedikitnya 5 persen dari pendapatan kotor tahunan dan dalam beberapa kasus mencapai 20 persen. "Uang terima kasih" dan "uang pengesahan" yang tinggi jelas memberatkan para pelaku ekonomi kecil sehingga status informal menjadi pilihan yang lebih rasional. Sebuah studi dengan data 69 negara yang dilakukan oleh Friedman, Johnson, Kaufmann and Lobaton (2000) juga menemukan bahwa penyebab utama keberadaan sektor in-

formal bukanlah pajak-pajak resmi melainkan justru biaya birokrasi dan korupsi (lihat Azuma and Grossman, 2002).

PENUTUP

Underground economy memang terjadi juga di negara lain, tidak terkecuali negara maju di mana skalanya terus membesar. Namun demikian ada kemungkinan bahwa *underground economy* di Indonesia di masa krisis sekarang ini tumbuh cukup cepat dibandingkan dengan di tempat lain. Banyak hal yang berkaitan atau menjadi pemicu meningkatnya *underground economy*. Krisis ekonomi yang menyebabkan lapangan kerja formal berkurang dan menurunnya penghasilan riil akhirnya mendorong tenaga kerja untuk masuk ke sektor informal. Hal ini diperparah pula dengan masih buruknya *governance* dan penegakan hukum sebagaimana tampak dari masih parahnya korupsi, penyelundupan ataupun bentuk-bentuk kejahatan ekonomi lainnya.

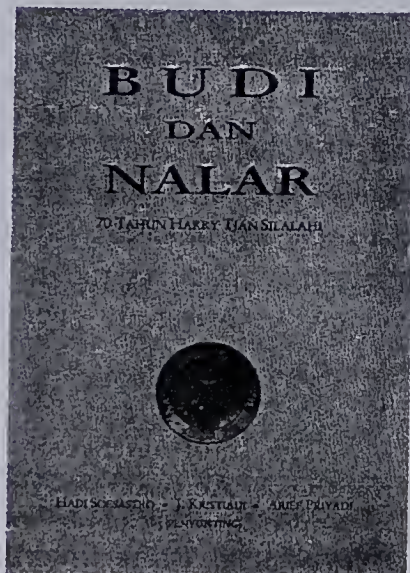
Dalam situasi krisis sekarang ini, *underground economy*, khususnya yang tidak melanggar hukum, justru memainkan peran penting dalam mengatasi ketidakmampuan sektor formal dalam menyediakan lapangan kerja. Oleh sebab itu, keberadaan sektor ekonomi informal kiranya perlu disikapi secara lebih bijaksana, bukan dengan kebijakan parsial seperti sekadar melakukan penggusuran semata. Bagaimanapun, *underground economy* yang tidak melanggar hukum ini te-

lah memberikan kontribusi besar sebagai penyerap tenaga kerja dan mengurangi risiko-risiko sosial di tengah pengangguran yang masih tinggi. Namun, langkah penting yang harus dilakukan sebetulnya juga kembali kepada persoalan korupsi, penyelewengan dan ketidakseriusan penegakan hukum yang pada akhirnya berdampak pada tidak efisiennya perekonomian dan penyediaan lapangan kerja formal pun menjadi terbatas sehingga pada akhirnya tidak ada pilihan lain kecuali aktivitas-aktivitas dalam *underground economy*.

KEPUSTAKAAN

- Arief, Sritua. 1993. *Pemikiran Pembangunan dan Kebijaksanaan Ekonomi* (Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan).
- Azuma, Y. and H.I. Grossman. 2002. "A Theory of the Informal Sector". *NBER Working Paper* 8823 Maret 2002 (www.nber.org).
- Basri, M.C. 2003. "Konsumsi, Institusi dan 'Hidden Economy'". *Kompas*, 10 Februari 2003.
- Blunch, Niels-Hugo, S. Canagarajah, and D. Raju. 2001. "The Informal Sector Revisited: A Synthesis Across Space and Time". *Social Protection Discussion Paper Series* No. 0119. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank (www.worldbank.org).
- Chandler, M., V. Petrikaite, A. Proskute. 2003. Estimation of Unreported GDP in Lithuania.
- Johnson, S., D. Kaufmann, dan P. Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy". *American Economic Review* 88 (2) (www.worldbank.org).

- Lippert, O. dan M. Walker. (eds.). 1997. *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver, B.C., The Frazer Institute (<http://oldfraser.lexi.net>).
- Roca, J.C.C., C.D. Moreno, J.E.G. Sánchez. 2001. "Underground Economy and Aggregate Fluctuations". *Spanish Economic Review* 3.
- Roosa, J. 2003. "Brawling, Bombing, and 'Backing': The Security Forces as a Source of Insecurity". *Inside Indonesia*, Januari-Maret.
- Samego, I., et al. 1998. *Bila ABRI Berbisnis* (Bandung: Penerbit Mizan).
- Schneider, F. and D. Enste. 2002. "Shadow Economies Around the World: Size, Cause, and Consequences". *IMF Working Paper* 00/26 (www.imf.org).
- _____. 2002. "Hiding in the Shadows The Growth of the Underground Economy" (www.imf.org).
- Sunito, S. 2002. "Agenda Pemberdayaan Masyarakat Desa". *Kompas*, 8 April 2002.
- Suryahadi, A., W. Widyanti, D. Perwira, and S. Sumarto. 2003. "Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39 (1).



BUDI DAN NALAR 70 Tahun Harry Tjan Silalahi

Penyunting: Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Arief Priyadi

Diterbitkan oleh: CSIS, Jakarta.

Harry Tjan Silalahi mempunyai perhatian luas mengenai berbagai persoalan masyarakat dan kenegaraan. Ia dikenal sebagai seorang politikus oleh sejawat perjuangan di gelanggang politik pada tahun 1960-an hingga permulaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru dia bukan lagi pemain politik tetapi pada dasarnya menjadi seorang pengamat politik yang sering dimintai pendapat oleh mereka yang berada di panggung politik, apa pun latar belakang mereka.

Buku ini memuat lebih dari 70 tulisan, yang terdiri dari 3 bagian. Bagian Pertama dan Kedua mengulas pribadi, wawasan dan perjuangan Harry Tjan Silalahi dalam belantika perpolitikan dan kemasyarakatan, ditulis oleh individu-individu yang mengenalnya dengan latar belakang yang berbeda. Banyak kesaksian yang menarik dan kejadian-kejadian yang melatarbelakangi potongan-potongan sejarah yang patut kita ketahui. Bagian Ketiga menampilkan 36 kajian aneka masalah nasional dan internasional dewasa ini. Buku ini diterbitkan sebagai unjukan rasa hormat dan terima kasih lembaga CSIS kepada salah seorang pendirinya, Harry Tjan Silalahi, yang menginjak usia ke-70.

2004. Cet. ke-1, xiv + 730 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-84-5, Rp 100.000,00
Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Kerja Sama ASEAN, ASEAN+3, ASEAN-Uni Eropa dan APEC

Faustinus Andrea

PENDAHULUAN

SELAIN membahas isu-isu keamanan regional, pertemuan ASEAN Regional Forum (ARF) ke-11 yang dihadiri oleh 23 Menteri Luar Negeri negara anggota ARF berlangsung di Jakarta Juli 2004, juga mengusulkan agar keanggotaan Pakistan dalam ARF menjadi agenda penting ARF. Usul tersebut antara lain didasarkan atas posisi strategis Pakistan dalam percaturan politik, keamanan dan ekonomi di Asia dan peningkatan kerja sama yang harmonis dengan India.

Perkembangan kawasan Asia Pasifik beberapa tahun terakhir ini telah membuat ASEAN tidak lagi menjadi objek dari persaingan negara-negara besar, melainkan ASEAN sebagai aktor penting di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Kini ASEAN makin asertif dalam mencari pendekatan-pendekatan baru kerja sama. Masuknya Pakistan menjadi anggota ke-24 dalam ARF merupakan salah satu contoh betapa ASEAN semakin akomodatif. Meski harus melalui proses perundingan yang alot antara India dan negara anggota ARF lainnya, anggota ARF sepakat untuk tidak membicarakan masalah bilateral India-

Pakistan ke dalam ARF, khususnya masalah Kashmir.

Gagasan untuk membentuk ARF itu diputuskan dalam Pertemuan Tahunan Para Menlu ASEAN ke-26 di Singapura pada tahun 1993. Saat itu, ada perdebatan soal nama yang akan diberikan kepada forum kerja sama politik dan keamanan di Asia Pasifik tersebut. Semula ada usul untuk memberi nama forum tersebut Asia Regional Forum. Namun, dikhawatirkan jika namanya Asia Regional Forum maka peran ASEAN dalam forum itu akan terpinggirkan; padahal ASEAN adalah pemrakarsanya. Oleh karena itu, nama ASEAN Regional Forum yang dipilih dan konsekuensinya, ASEAN harus memegang kemudi. Sidang pertama ARF itu sendiri secara resmi diselenggarakan di Bangkok, Thailand, pada tahun 1994, sehari setelah Pertemuan Tahunan ke-27 Para Menlu ASEAN.

Isu lain yang menjadi pembahasan secara khusus dalam Pertemuan Para Menlu adalah masalah perkembangan di Semenanjung Korea. Dialog Beijing atau yang lebih dikenal dengan "dialog enam jalur" adalah salah satu topik pembahasan penting untuk mengatasi masalah nuklir di

Korea Utara. Meski dialog Beijing telah berlangsung tiga kali, yaitu April 2003, Agustus 2003 dan Februari 2004, dengan melibatkan Amerika Serikat, Cina, Rusia, Korut, Jepang dan Korea Selatan, namun dialog itu belum menunjukkan hasil maksimal. Sementara itu, AS masih mempertahankan prinsip soal jaminan keamanan tertulis sebagai imbalan bagi pembatalan program nuklir Korut sedangkan Korut tetap menuntut disepakatinya dengan pihak AS sebuah pakta non-agresi yang mengikat secara hukum. Pakta ini menjadi sangat penting bagi Korut guna meredam langkah AS yang dicurigai terus melakukan manuver "kebijakan permusuhan" (*hostile policy*).

Dialog Beijing merupakan manifestasi dan bagian dari hubungan antara AS dan Korut. Sejalan dengan pembicaraan sebelumnya, dialog-dialog tersebut akan mempunyai pengaruh pada keamanan kawasan. Kegagalan dialog Beijing dapat menghambat upaya membangun saling percaya di kawasan.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-37 di Jakarta dengan fokus pada Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN (PoA-ASC) dalam komunike bersama Para Menlu ASEAN yang akan diimplementasikan dalam KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, November 2004. Jika dilihat dari konsep rencana aksi ASC, tampak bahwa yang menjadi isu penting dalam agenda sidang adalah isu-isu pembangunan politik, pencegahan konflik, dan pembangunan perdamaian. Isu-isu ini mempunyai dimensi yang cukup berat untuk ditangani. Rencana aksi ASC harus diinkorporasikan ke dalam *platform* yang jelas dan memuat visi

tentang ASC dalam *time frame* yang disepakati.

Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN ke-36 juga dibahas dalam ringkasan peristiwa edisi ini. Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN yang berlangsung di Jakarta awal September 2004 antara lain menyepakati penyusunan *road map* dan perjanjian kerangka untuk mengintegrasikan 10 dari 11 sektor perdagangan yang menjadi prioritas. Rencananya ASEAN akan menghapuskan bea masuk 11 produk pada tahun 2007 pada enam negara anggota, yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Sedangkan empat negara lainnya, yaitu Kamboja, Myanmar, Laos dan Vietnam, baru akan menghapuskan bea masuk pada tahun 2012. Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN itu belum menyepakati sektor transportasi udara, yang akan dituntaskan pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, November 2004 mendatang. Keputusan untuk segera mengintegrasikan ke-11 produk itu diambil pada KTT ASEAN ke-9 di Denpasar, Bali, Oktober 2003, dan diharapkan tercapai pada 2010 sebagai perwujudan pilar dari Masyarakat Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*) 2020.

Keinginan memperluas zona perdagangan bebas kembali ditegaskan ASEAN dalam pertemuan dengan Australia dan Selandia Baru. Mereka sepakat untuk melanjutkan pembahasan teknis pelaksanaan zona perdagangan bebas (FTA) yang diharapkan tercapai pada tahun 2007. Sementara itu keinginan ASEAN untuk memperluas FTA dengan pihak Uni Eropa belum menghasilkan kesepakatan yang diinginkan ASEAN. Uni Eropa berkomitmen untuk membantu ASEAN pada empat sektor prioritas perdagangan ASEAN. Seperti yang

dinyatakan oleh Komisi Perdagangan Uni Eropa, Pascal Lamy, bahwa Uni Eropa tidak ingin segera mewujudkan kerja sama FTA dengan ASEAN karena adanya perbedaan sudut pandang. Untuk itu Uni Eropa di dalam melakukan kerja sama dengan ASEAN menggunakan kerangka Trans-Regional *EU-ASEAN Trade Initiative* (TREATI) tahun 2003, yang dimaksudkan sebagai kerangka kerja peningkatan perdagangan Uni Eropa-ASEAN berbasiskan dialog dan peningkatan kegiatan ekonomi.

I. PERTEMUAN PARA MENTERI LUAR NEGERI ASEAN KE-37

Pertemuan Para Menlu ASEAN (AMM) ke-37 berlangsung di Jakarta tanggal 29 Juni - 2 Juli 2004, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 27-28 Juni 2004. AMM dilanjutkan dengan ASEAN+3, Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 1 Juli 2004 dan Forum Regional ASEAN tanggal 2 Juli 2004. Pertemuan dua hari AMM membicarakan berbagai isu, di antaranya tindak lanjut *Bali Concord II*, konsensus naskah *ASEAN Security Community Plan of Action* (ASC-PoA), akses *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) oleh Jepang dan Pakistan, isu Myanmar, Selat Malaka dan masalah Semenanjung Korea. Hadir dalam pertemuan itu Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Filipina Delia Albert, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Kamboja Hor Namhong dan Menlu Myanmar Win Aung.

Presiden Indonesia, Megawati Soekarnoputri, mengatakan dalam pem-

bukaan AMM bahwa kesepakatan *Bali Concord II* yang dicapai dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-9 di Bali, Oktober 2003, harus benar-benar dilaksanakan secara nyata, dan bukan sekadar sebagai pernyataan belaka. Sebab, selain kesepakatan ini merupakan jalan bagi pembentukan komunitas ASEAN yang terdiri dari tiga pilar, yaitu komunitas keamanan ASEAN, komunitas ekonomi ASEAN dan komunitas sosial budaya ASEAN, kesepakatan ini dapat dijadikan makna bagi peningkatan kohesivitas dan solidaritas ASEAN dalam menghadapi dinamika kawasan (*Kompas Cyber Media*, 30-6-2004). Selanjutnya ia mengatakan, kerja sama di bidang politik dan keamanan ASEAN tidak akan diwujudkan dengan membentuk aliansi militer atau sebuah pakta pertahanan. Pembentukan komunitas keamanan mempunyai arti penting untuk memperkuat dan memperluas kerja sama politik sehingga ASEAN dapat meningkatkan kapasitas diplomasi preventif, penyelesaian konflik, dan pembangunan pasca konflik (*Kompas*, 1-7-2004).

Komunike Bersama

Komunike bersama yang dikeluarkan oleh Menlu ASEAN antara lain (*Kompas*, 1-7-2004):

- Menyetujui Rencana Aksi (PoA) Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) yang dirumuskan Indonesia, untuk direkomendasikan kepada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, November 2004.
- Menyetujui Rencana Aksi (PoA) Komunitas Sosial Budaya (ASSC) yang dirumuskan Filipina, yang terdiri dari empat elemen pokok, yaitu membangun komunitas dari masyarakat yang peduli (*building commun-*

ity of caring society), mengelola dampak sosial dari integrasi ekonomi (*managing the social impact of economy integration*), mendorong keberhasilan lingkungan hidup (*promoting environmental sustainability*), dan memperkuat identitas kawasan (*strengthening regional identity*).

- Rencana aksi Sosial Budaya dan rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN akan menjadi bagian dari *Bali Concord II* dan diharapkan dapat disahkan pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, November 2004.
- Meningkatkan kerja sama politik dan keamanan ke arah suatu tatanan yang berlandaskan seperangkat aturan main, dan mekanisme-mekanisme regional untuk pencegahan dan penyelesaian konflik berdasarkan kesepakatan bersama.
- Melalui pembentukan komunitas keamanan, ASEAN telah membangun rasa percaya diri dan kedewasaan untuk menjawab berbagai masalah yang menjadi perhatian bersama sebagai suatu keluarga.
- Menyambut baik realisasi Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC) yang dirumuskan Singapura, dan mulai ditindaklanjuti dalam sebelas sektor yang diidentifikasi sebagai prioritas integrasi ekonomi.
- Mendukung gagasan penyelenggaraan KTT Asia Timur yang akan berlangsung di Malaysia, November 2005.
- Negara-negara anggota ASEAN menagih Myanmar untuk melakukan proses demokratisasi dengan melibatkan seluruh strata masyarakat di negara itu dalam proses penyusunan konstitusi baru dan pemilihan umum. Untuk itu ASEAN mendorong semua pihak di Myanmar meneruskan usaha-usaha men-

dukung arah ke arah jalan transisi demokrasi.

- ASEAN tetap menekankan bahwa pembebasan tokoh perdamaian Myanmar Aung San Suu Kyi berlangsung secara terbuka dan demokratis.
- Sepakat untuk menyusun Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) sebagai landasan konstitusi komunitas ASEAN yang lebih kuat.
- Sepakat untuk melakukan restrukturisasi mekanisme ASEAN secara menyeluruh.
- Sepakat untuk menyusun program aksi Vientiane (VAP).
- Mengutuk aksi terorisme dalam berbagai bentuk dan manifestasinya, namun ditekankan pula kebutuhan untuk menangani akar permasalahannya. Untuk itu ASEAN juga sepakat untuk lebih mengkoordinasikan dan kerja sama dalam memerangi terorisme.
- Menyambut baik penegasan kembali yang dibuat oleh para kepala negara/pemerintahan ASEAN pada KTT ASEAN ke-9 tentang peran ARF sebagai forum utama untuk meningkatkan kerja sama politik dan keamanan di kawasan Asia Pasifik, yang sekaligus juga berperan untuk membangun perdamaian dan stabilitas di kawasan.
- Para Menlu ASEAN menjamin bahwa ASEAN akan tetap melanjutkan peningkatan peran kuncinya dalam mendorong momentum kerja sama guna memajukan proses ARF dan sumbangan terhadap pemeliharaan perdamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan Asia Pasifik.
- Sepakat untuk mengesahkan pembentukan sebuah unit ARF di dalam ASEAN Sekretariat, yang dipercaya dapat lebih meningkatkan

proses ARF, terutama mengenai peran kunci ASEAN di dalam ARF dan peningkatan peran Ketua ARF.

- Para Menlu ASEAN menyambut baik kesediaan anggota ARF untuk menerima Pakistan sebagai anggota baru ARF dan berharap keikutsertaan Pakistan dalam ARF bisa menyumbang bagi perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Pasifik.
- Para Menlu ASEAN mendorong negara non-Asia Tenggara lain untuk turut menjadi penandatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (TAC) yang merupakan *code of conduct* yang mengatur tata hubungan antar-negara di kawasan Asia Pasifik. Untuk itu para Menlu ASEAN menyambut baik akses TAC yang dilakukan oleh Pakistan dan Jepang yang di Jakarta pada 2 Juli 2004 dan India dan Cina pada KTT ASEAN ke-9 di Bali Oktober 2003.

II. PERTEMUAN ASEAN+3, ASEAN-PMC+1, DAN ASEAN-PMC+10 RETREAT

Pertemuan ASEAN+3 yang berlangsung di Jakarta tanggal 1 Juli 2004 dihadiri oleh Menlu ASEAN dan Menlu Cina Li Zhaoxing, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi dan Menlu Korea Selatan Yoon Young-kwan. Pertemuan ini membicarakan masalah politik dan ekonomi baik di tingkat bilateral, regional maupun internasional. Dalam pertemuan tersebut masalah peningkatan kerja sama ASEAN+3 tidak dibahas secara khusus sehingga pertemuan tidak menghasilkan sebuah komunike atau deklarasi kerja sama ekonomi yang sifatnya lebih terinci. Pembicaraan se-

putar Pertemuan Puncak Asia Timur, yang akan berlangsung di Malaysia pada tahun 2005, nampak lebih menonjol, seperti misalnya tentang peran ASEAN sebagai pemegang kemudi, kajian lebih lanjut mengenai modalitas dan dampak pertemuan puncak Asia Timur serta kaitannya dengan proses ASEAN+3.

Selain itu, dukungan ASEAN+3 terhadap Jepang untuk masuk dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) pada 2 Juli 2004 dan niat Korea Selatan untuk menandatangani TAC pada masa mendatang. Perjanjian TAC disahkan pada tahun 1976 yang intinya menjunjung tinggi prinsip non-intervensi atas urusan domestik negara-negara peserta dan komitmen untuk menyelesaikan setiap permasalahan yang melibatkan negara-negara peserta melalui jalan damai.

Dalam pertemuan ASEAN+1 dihasilkan beberapa keputusan penting yang mencakup ASEAN-Australia-Selandia Baru Commemorative Summit, ASEAN-Rusia Summit dan perjanjian antiterorisme dengan Australia dan Rusia. ASEAN dan Australia sepakat untuk meningkatkan kerja sama dalam memerangi terorisme internasional dengan menandatangani Deklarasi Anti Terorisme. Penandatanganan tersebut dilakukan oleh Menlu Australia Alexander Downer dan Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, yang mewakili negara-negara anggota ASEAN. Untuk itu Australia memberikan bantuan ekstensif untuk meningkatkan kemampuan anti-teroris di seluruh kawasan Asia Tenggara. Sebelumnya, Australia telah menjanjikan bantuan lanjutan sebesar A\$87 juta selama empat tahun untuk memperkuat langkah-langkah anti-teroris dalam bidang penegakan hukum, pengawasan perbatasan, dan ke-

amanan transportasi (*Kompas*, 3-7-2004).

Pertemuan ASEAN-PMC + 10 dihadiri oleh 10 negara ASEAN dan 10 negara mitra dialog, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Kanada, Australia, Selandia Baru, Jepang, Cina, Korea Selatan dan India. Pertemuan yang berlangsung di Jakarta pada tanggal 2 Juli 2004 untuk membicarakan masalah-masalah bilateral, regional maupun internasional tidak menghasilkan sebuah deklarasi bersama. Pertemuan ASEAN-PMC + 10 didominasi persoalan politik yang terjadi di Myanmar. Masalah Myanmar ini sempat membuat hubungan ASEAN dengan Uni Eropa menjadi serba salah. Uni Eropa menyatakan keberatannya menerima kehadiran Myanmar dalam pertemuan ASEM di Hanoi, Vietnam yang akan berlangsung pada tanggal 8 Oktober 2004 mendatang, sedangkan ASEAN bersikeras harus hadir dengan anggota lengkap. Bahkan ASEAN sempat menyebutkan, bahwa seandainya Uni Eropa menolak kehadiran Myanmar, yang merupakan anggota baru ASEAN, ASEAN juga bisa menyatakan keberatan dengan hadirnya 10 anggota baru Uni Eropa (*Kompas*, 3-7-2004).

Hasil-hasil pokok ASEAN-PMC+10 lainnya adalah menyangkut format *retreat*, pertukaran pikiran mengenai prospek Komunitas ASEAN, pertukaran pikiran secara terbuka mengenai isu-isu internasional, seperti Semenanjung Korea, masalah Irak, Israel-Palestina, Sudan, kemiskinan dunia dan HIV/AIDS.

III. PERTEMUAN ARF

Pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF) ke-11 berlangsung di Jakarta tanggal 2 Juli 2004 dihadiri oleh 23 Menlu negara anggota ARF: Menlu

Amerika Serikat Collin Powell, Menlu Rusia Igor S. Ivanov, Menlu Cina Li Zhaoxing, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi, Menlu Korea Selatan Yoon Young-kwan, Menlu Korea Utara Paek Nam Sun, Menlu Australia Alexander Downer, Menlu Selandia Baru Phil Goff, Menlu Kanada Bill Graham, Sekjen Uni Eropa Javier Solana Mada-riaga, Menlu India Kunwar Natwar Singh, Menlu Papua Niugini John Waiko, Menlu Mongolia Luvsangiin Erdenechuluun, Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Filipina Delia Albert, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavaad, Menlu Kamboja Hor Namhong dan Menlu Myanmar U Win Aung. Hadir juga Menlu Pakistan Kurshid Kasuri. Kehadiran Menlu Pakistan itu atas undangan Para Menlu ASEAN karena dalam pertemuan ARF sekarang ini Pakistan telah menjadi anggota baru ARF yang ke-24.

Pertemuan ARF kali ini dimaksudkan untuk membahas isu-isu keamanan regional seperti krisis Myanmar, masalah perang terhadap terorisme, keamanan transportasi, kejahatan transnasional, masalah nuklir Korea Utara, masalah Selat Malaka, masalah Komunitas Keamanan ASEAN dan sebagainya. Secara khusus para Menlu ARF memberi perhatian pada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah nuklir Korea Utara agar memelihara perdamaian dan keamanan di Semenanjung Korea. Komitmen enam negara, yaitu Korea Utara, Korea Selatan, Jepang, Cina, Rusia dan Amerika Serikat untuk mencegah dan menghentikan pembangunan nuklir di Semenanjung Korea melalui perun-

dingan yang sudah berjalan selama tiga kali dalam beberapa tahun terakhir ini patut didukung oleh semua pihak (*Kompas*, 3-7-2004).

Komunike bersama para Menlu ARF antara lain mengatakan:

- Mendesak pemerintah Myanmar untuk mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam pertemuan nasional dalam rangka penyusunan konstitusi baru Myanmar.
- Mendesak pemerintah Myanmar untuk membebaskan pemimpin oposisi Aung San Suu Kyi dan pencabutan pembatasan para anggota Liga Nasional untuk Demokrasi (NLD) pimpinan Aung San Suu Kyi, yang saat ini juga masih ditahan.
- Mendesak pemerintah Myanmar untuk mengambil langkah-langkah pernyataan dari aspirasi demokrasi.
- Mendukung peran Utusan Khusus Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa Tun Razali Ismail sebagai perunding antara pihak junta militer dengan Aung San Suu Kyi.
- Kampanye global melawan terorisme berdasarkan piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan hukum internasional.
- Menyambut baik pembentukan Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation (Jac LEC) yang dibentuk atas inisiatif Indonesia sebagai tuan rumah ARF dan ketua ASEAN saat ini, sebagai sarana untuk memerangi terorisme internasional.
- Para Menlu ARF mengeluarkan *Statement on Strengthening Transport Security* yang antara lain berisi tentang peningkatan pengamanan di sektor transportasi sebagai upaya penanggulangan ancaman terorisme. Untuk itu pengawasan ketat di sektor transportasi diterapkan pada jasa angkutan udara dengan menempatkan aparat keamanan guna mengantisipasi pembajakan dalam pesawat terbang. Sedangkan peningkatan pengamanan jasa kargo dilakukan dengan cara pengecekan setiap kontainer yang diangkut ke berbagai negara tujuan guna mengantisipasi penyelundupan senjata.
- Kerja sama secara global dalam mencegah proliferasi senjata pemusnah massal.
- Menerima Pakistan sebagai anggota ARF ke-24.

IV. PERTEMUAN KSAD ASEAN

Pertemuan sepuluh kepala staf tentara angkatan darat ASEAN (*ASEAN Chiefs of Army Multilateral Meeting/ACMM*) ke-5 berlangsung di Jakarta tanggal 5-7 September 2004 antara lain membicarakan isu-isu keamanan, khususnya ancaman terorisme di kawasan Asia Tenggara. Hadir dalam pertemuan itu KSAD Indonesia Ryzamizard Ryacudu, KSAD Malaysia Datuk Sri Pahlawan Muhammad Azumi bin Muhammad, KSAD Thailand Thaisit Sinawatra, KSAD Filipina Efhen L Abu, KSAD Singapura Desmond Kwek, KSAD Brunei Darussalam Yonpehin Orang Kaya Sri Pahlawan Kolonel Datuk Paduka Abdurrahman, KSAD Vietnam Nguyen Nang Nguyen, KSAD Laos Kenekham Sheng Yaphorn, KSAD Kamboja Meas Sopheas, dan KSAD Myanmar Maung Aye.

Kesepakatan pertemuan KSAD ASEAN menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 8-9-2004):

- Menangani ancaman terorisme di kawasan Asia Tenggara secara bersama-sama dalam sebuah koordinasi, antara lain dengan tukar-menukar informasi intelijen dan tukar-

menukar kemampuan.

- Karena eskalasi ancaman terorisme semakin mengkhawatirkan maka KSAD ASEAN menyiapkan gugus tugas bersama dalam menghadapi ancaman terorisme yang bersifat transnasional.
- Sepakat mendirikan pos komando gabungan dan latihan reguler bagi tentara angkatan darat ASEAN guna meningkatkan kemampuan mereka dalam memerangi terorisme.
- Keterlibatan tentara angkatan darat untuk mengatasi ancaman terorisme didasarkan pada makin besarnya eskalasi terorisme yang mengancam semua negara.
- Terorisme tidak akan pernah surut dan skalanya akan tetap besar selama manusia berlaku tidak adil terhadap sesamanya.

V. PERTEMUAN PARA MENTERI EKONOMI ASEAN KE-36

A. Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN

Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN ke-36 berlangsung di Jakarta tanggal 3-5 September 2004 untuk membicarakan agenda perdagangan regional yang menyangkut tentang kemajuan di bidang ekonomi dan masalah integrasi sektor perdagangan serta masalah-masalah ekonomi kawasan. Hadir dalam pertemuan tersebut Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Rini M.S. Soewandi, Menteri Industri dan Sumber Primer Brunei Darussalam Pehin Dato Abdul Rahman Taib, Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Malaysia Dato Sri Rafidah Aziz, Menteri Senior dan Menteri Perdagangan Kamboja Cham Prasidh, Menteri Perdagangan Laos Soulivong Daravong, Menteri Kerja Sama Ekonomi Myanmar U

Tin Winn, Menteri Muda Perdagangan dan Industri Filipina Thomas G. Aquino dan Sekretaris Jenderal ASEAN Ong Keng Yong.

Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa integrasi ekonomi negara-negara ASEAN cepat atau lambat harus diterima sebagai kebutuhan nyata yang harus dibangun. Tahun 2020 merupakan tahun bersejarah bagi ASEAN ketika pasar tunggal sudah mulai terbentuk dengan basis produksi yang bercirikan arus perdagangan barang, jasa-jasa, investasi dan pergerakan tenaga kerja terlatih secara lebih bebas. Integrasi ekonomi ASEAN tidak berarti menutup diri dari dunia luar, namun ASEAN harus tetap terbuka terhadap ekonomi global. ASEAN harus tetap meningkatkan perdagangan dan ekonomi dengan mitra utama ASEAN seperti, India, Jepang, Cina, Korea Selatan, Australia dan Selandia Baru. Untuk itu diperlukan strategi yang lebih luas cakupannya untuk memungkinkan terwujudnya integrasi dan kerja sama yang lebih kuat di segala bidang, antara lain dengan memberikan fasilitas tenaga profesional, pelaku bisnis, wisatawan dan memperkuat mekanisme penyelesaian, sengketa dagang, mempercepat harmonisasi dan standarisasi fasilitas perdagangan serta prosedur untuk investasi (*Kompas Cyber Media*, 3-9-2004).

Para Menteri Ekonomi ASEAN antara lain menyepakati integrasi untuk 10 dari 11 sektor perdagangan prioritas yang diajukan. Satu sektor yang belum disepakati adalah menyangkut masalah transportasi udara, karena berkaitan dengan masalah peraturan penerbangan internasional. Sedangkan sepuluh sektor perdagangan yang disepakati adalah produk

pertanian, otomotif, elektronik, produk perikanan, produk kesehatan, produk karet, tekstil, garmen, pariwisata, dan produk kayu. Selain itu para menteri ASEAN itu juga akan menyepakati *road maps* untuk sektor-sektor prioritas dan dokumen-dokumen lainnya guna mempercepat dan mengintegrasikan sejumlah sektor prioritas dalam perdagangan ASEAN. Kesepakatan komitmen untuk memberikan fasilitas bagi para pengusaha asal ASEAN untuk berinvestasi atau melakukan ekspansi perdagangan di kawasan ASEAN, juga menjadi kesepakatan para menteri ekonomi ASEAN. Namun demikian, kesepakatan para menteri ekonomi ASEAN tersebut menjadi rekomendasi bagi para pemimpin negara ASEAN yang akan melakukan pertemuan tingkat tinggi ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos pada November 2004. Artinya, keputusan akhir berada di tangan para pemimpin ASEAN.

Di sektor jasa, para menteri ekonomi setuju untuk melakukan perundingan keempat yang akan dimulai pada tahun 2005 dan berakhir paling lama dua tahun, yang mencakup semua sektor dan model-modelnya. Untuk itu, para menteri akan menunjuk pejabat di bawahnya (*senior officials*) untuk menetapkan target dan parameter yang digunakan dalam pertemuan menteri ekonomi ASEAN berikutnya (*Kompas*, 4-9-2004).

Pada pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN dengan tiga menteri ekonomi dari Cina, Jepang dan Korea Selatan, negara-negara ASEAN akan memulai proses negosiasi perjanjian kerja sama kawasan perdagangan bebas atau *free trade area* (FTA) pada tahun 2005. Kerja sama untuk peningkatan investasi dan perdagangan tersebut akan berlangsung sampai selesai pada tahun 2012. Penen-

tuan tahun 2012 berdasarkan pertimbangan untuk pemantapan penerapan harmonisasi tarif bea masuk barang di kawasan ASEAN yang akan mulai dihapus menjadi nol persen tahun 2007. Negara-negara ASEAN berharap negosiasi FTA dengan Korea Selatan bisa selesai tahun 2009, dengan Cina tahun 2010, dan dengan Jepang tahun 2012. Namun, secara keseluruhan, FTA dengan ketiga negara tersebut negosiasinya paling lambat bisa selesai tahun 2012, dan dimulai dengan enam negara pendiri ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, dan Brunei Darussalam, yang kemudian akan diikuti oleh Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar.

Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Rini M.S. Soewandi dalam jumpa pers bersama dengan sepuluh menteri ekonomi ASEAN dan menteri perdagangan Cina, Jepang dan Korea Selatan mengatakan bahwa keputusan ASEAN untuk memulai negosiasi dengan negara di luar ASEAN berdasarkan pertimbangan perkembangan situasi ekonomi global. Apalagi kecenderungan perdagangan ASEAN dengan ketiga negara tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini menunjukkan perkembangan yang signifikan. Pada tahun 2003 tahun 2003, perdagangan ASEAN dengan ketiga negara tersebut meningkat sekitar 14,5 persen dibandingkan dengan tahun 2002. Pada tahun 2002, nilai perdagangannya mencapai US\$170,9 milyar, sedangkan tahun 2003 senilai US\$195,6 milyar.

B. Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN+3

Sementara itu, Menteri Perdagangan Cina Bo Xilai mengatakan, bagi Cina, ASEAN adalah kawasan perdagangan yang penting, karena itu

dalam lima tahun ke depan, Cina akan melakukan pengembangan penanaman investasi di ASEAN dan kerja sama perdagangan bebas di kawasan. Pemerintah Cina pada tahun 2004 menargetkan investasi ke ASEAN mencapai US\$2 milyar, sedangkan tahun 2005 senilai US\$4 milyar. Sebagai catatan pada tahun 2003 sudah tercapai US\$1 milyar. Di samping itu, lebih dari satu tahun, kerja sama ekonomi dan perdagangan antara Cina dan ASEAN tumbuh pesat (*Kompas*, 5-9-2004).

Berdasarkan catatan Sekretariat ASEAN, ekspor ASEAN ke Cina tahun 2003 mencapai US\$47,3 milyar, sementara nilai impor ASEAN dari Cina sebesar US\$30,9 milyar. Jika dirata-rata, ekspor dan impor ASEAN ke dan dari Cina tumbuh 51,7 persen dan 31,2 persen. Pada tahun 2004, nilai perdagangan antara ASEAN dan Cina diharapkan lebih meningkat. Indikatornya sudah tergambar dari nilai ekspor ASEAN ke Cina dan impor ASEAN dari Cina pada tujuh bulan awal tahun 2004. Sampai dengan akhir Juli 2004, ekspor ASEAN ke Cina sebesar US\$34,5 milyar atau meningkat 40,7 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003. Sementara impor ASEAN dari Cina tercatat US\$22,2 milyar atau meningkat 34,1 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003. Sampai kini, ASEAN menjadi lima besar tujuan pasar ekspor Cina. Perdana Menteri Cina Wen Jibao optimis bahwa nilai perdagangan antara Cina dan ASEAN akan melonjak melampaui target US\$100 milyar sebelum tahun 2005.

Selain dengan Cina, ASEAN juga menargetkan pertumbuhan perdagangan dengan Jepang dan Korea Selatan. Berdasarkan statistik ASEAN, pada tahun 2003, nilai perdagangan

bilateral antara ASEAN-Korea Selatan tumbuh 2,2 persen dari US\$31,5 milyar tahun 2002 menjadi US\$32,2 milyar tahun 2003. Sementara itu, ekspor ASEAN ke Jepang sebesar US\$50,3 milyar, sedangkan impornya mencapai US\$58 milyar (*Kompas*, 5-9-2004).

Pemerintah Jepang sepakat untuk membahas masalah kesepakatan perdagangan bebas dengan ASEAN pada awal April 2005. Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Rini M.S. Soewandi mengatakan bahwa kementerian perekonomian Jepang yang meliputi menteri ekonomi, perdagangan dan industri; menteri pertanian; menteri keuangan; serta menteri luar negeri dan perdagangan internasional sudah mencapai kesepakatan untuk melanjutkan pembahasan FTA dengan ASEAN yang rencana pelaksanaannya dimulai pada tahun 2012. Menteri ekonomi, perdagangan dan industri Jepang Shoichi Nakagawa mengatakan bahwa Jepang ingin memperkuat hubungan perdagangan dan investasi dengan ASEAN. Untuk itu, Jepang tetap berupaya membahas secara detail produk yang akan diperdagangkan dalam kerangka FTA, termasuk produk agribisnis yang selama ini selalu menjadi kendala dalam pembahasannya (*Suara Karya*, 6-9-2004).

Mengenai rencana pembentukan kawasan perdagangan bebas ASEAN-Korea Selatan, para menteri ekonomi ASEAN dan Korea Selatan sepakat melakukan rekomendasi untuk studi lebih dalam tentang ASEAN-Korea Experts Group (AKEG) untuk merekomendasikan pendirian Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-Korea (AKFTA) yang akan dilaksanakan mulai tahun 2009. Berdasarkan data statistik, ekspor ASEAN ke Korea Selatan tahun 2003 mencapai US\$17,1 milyar atau empat persen dari total ekspor

ASEAN ke dunia. Sedangkan impor dari Korea Selatan mencapai US\$15,1 milyar atau 4,2 persen dari total impor Korea Selatan. Perdagangan bilateral ASEAN-Korea Selatan tahun 2002 tumbuh 2,2 persen dari US\$31,5 milyar menjadi US\$32,2 milyar tahun 2003. Sementara investasi Korea Selatan di ASEAN secara kumulatif mencapai US\$11 milyar. Dengan demikian, ASEAN tercatat sebagai tujuan investasi ketiga terbesar bagi perusahaan Korea Selatan (*Suara Karya*, 6-9-2004).

C. Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN- Uni Eropa

Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN dengan Uni Eropa yang diwakili oleh Komisi Perdagangan Uni Eropa Pascal Lamy berlangsung di Jakarta tanggal 5 September 2004 untuk membicarakan masalah-masalah perkembangan ekonomi dan perdagangan. Selain Menteri Ekonomi ASEAN dan Uni Eropa, hadir juga Menteri Perdagangan Australia Mark Vaile, Menteri Perdagangan Selandia Baru Jim Sutton dan Menteri Perdagangan dan Industri India Kamal Nath.

Sementara itu dalam pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN dengan Komisi Perdagangan Uni Eropa Pascal Lamy mengatakan bahwa (*Kompas*, 6-9-2004):

- Uni Eropa dan ASEAN berkomitmen untuk memulai peningkatan kerja sama perdagangan bilateral dengan ASEAN.
- Walaupun tidak melalui skema kerja sama perdagangan bebas (FTA), Uni Eropa siap membantu peningkatan empat sektor komoditas yang diprioritaskan ASEAN, yaitu produk pertanian, elektronika, berbagai produk perikanan, serta produk

kayu dan kayu olahan.

- Uni Eropa bersedia membagi pengalaman mereka mengenai integrasi perdagangan di Eropa dengan ASEAN.
- Setelah selama dua tahun Uni Eropa melakukan perluasan perdagangan di kawasan Eropa Timur, kini saatnya bagi Uni Eropa untuk memperluas perdagangan di ASEAN.
- Bagi Uni Eropa, ASEAN merupakan kawasan perdagangan yang sangat penting, apalagi secara historis hubungan antara Eropa dengan negara-negara ASEAN selama ini terjalin cukup baik.

Sekretaris Jenderal ASEAN, Ong Keng Yong, mengatakan dalam perundingan perdagangan dengan Uni Eropa bahwa para Menteri Ekonomi ASEAN sebenarnya sangat mengharapkan peningkatan kerja sama yang lebih jauh, seperti kerja sama FTA untuk 11 sektor perdagangan yang menjadi prioritas ASEAN. Namun demikian, Uni Eropa hanya menyatakan komitmen untuk membantu ASEAN pada empat sektor prioritas perdagangan ASEAN. Untuk merealisasikan dan memfasilitasi kerja sama empat sektor prioritas yang meliputi produk pertanian, elektronika, produk pertanian dan produk kayu dan kayu olahan, selanjutnya para menteri ekonomi ASEAN akan menugaskan pejabat setingkat direktur jenderal guna menetapkan target dan parameter yang digunakan dalam pertemuan ekonomi berikutnya.

Dengan jumlah penduduk lebih dari 450 juta orang, pasar Uni Eropa merupakan pasar yang potensial dalam meningkatkan kerja sama perdagangan dengan Uni Eropa. Apalagi, pada tahun 2003 lalu nilai per-

dagangan bilateral antara ASEAN-Uni Eropa mengalami penurunan yang signifikan sebesar 3,3 persen menjadi 104,7 milyar Euro, dibandingkan tahun 2002 yang mencapai 108,1 milyar Euro, meskipun ada peningkatan lagi pada kuartal pertama tahun 2004. Sementara untuk penanaman modal, kontribusi investasi Uni Eropa di ASEAN hanya sekitar US\$7,1 milyar atau 35 persen dari total investasi ASEAN yang mencapai US\$20,3 milyar atau setara 16,8 miliar Euro. Selanjutnya, ia mengatakan bahwa selain fokus keempat sektor tersebut, Uni Eropa menyatakan komitmen untuk membantu peningkatan program pemeriksaan *Sanitary and Phyto-sanitary* (SPS) untuk produk pertanian, makanan olahan, dan perikanan.

Sementara itu, dalam perundingan Menteri Ekonomi ASEAN dengan Australia dan Selandia Baru, ASEAN sepakat untuk memulai negosiasi kerja sama FTA yang akan dimulai pada Januari 2005 dan selesai tahun 2007 atau paling lambat tahun 2017. Sedangkan dengan pihak India, ASEAN belum bisa memutuskan waktu proses negosiasi karena masih terbentur persoalan ketidaksesuaian mekanisme *rule of origin* (*Kompas*, 6-9-2004).

VI. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN APEC

Pertemuan Menteri Keuangan Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) berlangsung di Santiago, Chile 2-3 September 2004 dan dihadiri oleh 25 Menteri Keuangan dan pejabat keuangan dari negara anggota APEC dan wakil dari IMF, Bank Dunia, Bank Pembangunan Pan-Amerika (IADB), dan Komisi Ekonomi bagi Amerika Latin dan Karibia. Pertemuan ini mem-

bicarakan masalah pasar modal dan sistem perbankan pada tingkat nasional maupun regional, termasuk dampak dari naiknya harga minyak mentah terhadap perekonomian. Pertemuan Menteri Keuangan APEC ini sekaligus merupakan persiapan menjelang diadakannya KTT APEC ke-12 di Chile November 2004 mendatang, yang antara lain akan dihadiri oleh Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, Presiden Cina Hu Jintao, PM Jepang Junichiro Koizumi. APEC beranggotakan Amerika Serikat, Rusia, Cina, Jepang, Kanada, Korea Selatan, Meksiko, Chile, Peru, Australia, Selandia Baru, Papua Niugini, Indonesia, Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina, Thailand, Singapura, Vietnam, Hongkong, dan Taiwan.

Pernyataan bersama Menteri Keuangan APEC menyatakan antara lain (*Kompas*, 6-9-2004):

- Sepakat mengambil langkah-langkah bersama untuk mengembangkan pasar modal dan memperkuat sistem perbankan pada tingkat regional dan nasional dengan memfasilitasi terciptanya kondisi yang memungkinkan bergeraknya aliran modal secara lebih bebas dan lebih stabil.
- Menyerukan perlunya deregulasi mata uang, terutama untuk Cina yang selama ini menerapkan kebijakan mematok nilai mata uang yuan atas dolar Amerika Serikat.
- Perlu diciptakan kondisi bagi negara-negara kawasan Asia Pasifik di dalam menjalankan sistem nilai tukar yang lebih fleksibel.
- Pentingnya pengiriman uang oleh para pekerja migran ke negara masing-masing sebagai sumber aliran finansial yang dapat memberi man-

faat bagi pasar atau perekonomian berkembang (*emerging market*). Para menteri keuangan APEC meminta untuk secara kontinu menganalisis dan mengurangi hambatan aliran pengiriman uang pekerja migran, baik secara institusional maupun dalam hal regulasi.

- Menyambut baik penguatan tingkat pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia Pasifik dan berlanjutnya perbaikan prospek ekonomi di tahun 2005. Catatan pertumbuhan ekonomi global dalam pandangan (*out-*

look) IMF menyebutkan bahwa untuk tahun 2004 yang akan dikeluarkan pada bulan Oktober 2004 akan berada di atas perkiraan bulan April 2004 yang hanya 4,6 persen.

- Menegaskan bahwa terorisme masih menjadi ancaman bagi pertumbuhan dan kestabilan ekonomi. Untuk itu mereka mendukung aksi memerangi terorisme, termasuk mengadopsi standar-standar internasional di dalam memerangi tindak pidana pencucian uang.



Ali Moertopo 1924-1984

Diterbitkan oleh CSIS, Jakarta. 2004. Cet. ke-1
vi+162 hlm; 17,5x25 cm. ISBN 979-8026-85-3. Rp. 50.000,00

Buku ini memuat beberapa tulisan yang memberikan gambaran mengenai gagasan-gagasan Ali Moertopo dalam relevansinya dengan situasi saat sekarang. Sebagai seorang militer, Ali Moertopo juga adalah seorang pemikir yang memiliki visi untuk bangsa dan negara, sekaligus pelaku dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Buku yang diterbitkan dalam rangka memperingati 20 tahun wafat Ali Moertopo ini terdiri dari tiga bagian. Bagian I berisi 9 judul tulisan, memberikan gambaran mengenai *Jejak Langkah dan Gagasan Ali*

Moertopo, yang dirangkum dari berbagai sumber oleh Soedarso. Bagian II menampilkkan 2 judul tulisan yang berisi rangkuman *Dasar-dasar Pemikiran Ali Moertopo tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun* dan *Strategi Politik Nasional*, yang diringkas oleh M. Soedibjo. Pada bagian ini juga dimuat daftar karya Ali Moertopo dalam masalah-masalah politik, ekonomi, kebudayaan, Asia Tenggara, dan Asia Pasifik. Bagian III berisi 6 tulisan yang disampaikan oleh orang-orang yang sangat dekat dengan Ali Moertopo, di antaranya Ny. Hj. Wastoeti Ali Moertopo, serta kedua puteranya, Harris dan Lucky.

Pemesanan (luar kota tambah ongkos kirim 20%, luar Jawa minimum Rp 25.000) ke:

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Tel (62 21) 386-5532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517, E-mail: csis@csis.or.id

PARA PENULIS

- ❑ **Agus Eko Nugroho.**
Staf Peneliti pada Puslitbang Ekonomi Pembangunan (PEP-LIPI), Jakarta.
- ❑ **Aloysius Gunadi Brata.**
Staf Lembaga Penelitian Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Indra J. Piliang.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.
- ❑ **Leo Agustino.**
Staf Pengajar pada FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Serang, Banten.
- ❑ **Sukawarsini Djelantik.**
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Parahyangan, Bandung.
- ❑ **Sutoro Eko.**
Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD", Yogyakarta; Direktur *Institute for Research and Empowerment* (IRE), Yogyakarta.